Carut Marut Anggaran Pendidikan: Studi Terkini tentang Implikasi Kebijakan Fiskal terhadap Kualitas Pendidikan Nasional dan Pembangunan Sumber Daya Manusia

Desember 2025

Opini Dalam Negeri #4

Departemen Analisis Isu Strategis

BEM UGM 2025 Kabinet Transformasi

Carut Marut Anggaran Pendidikan: Studi Terkini tentang Implikasi Kebijakan Fiskal terhadap Kualitas Pendidikan Nasional dan Pembangunan Sumber Daya Manusia

Tim Peneliti:

Muhammad Basel Fawaz Sigit (Penyunting)

Felicia Eliana Aretha (Penulis)

Gracella Wiendy Koesnadi (Penulis)

Ivan Anwar Sya Bandi (Penulis)

Karin Arrianne Fauziyyah (Penulis)

Muhammad Luhut Basyar Hanif Siregar (Penulis)

Daftar Singkatan dan Istilah

Amandemen	:	Perubahan atau revisi terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya terhadap Undang-Undang Dasar (UUD).
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
Banggar	:	Badan Anggaran (Banggar), lembaga di DPR yang membahas kebijakan fiskal dan alokasi anggaran negara.
Bappeda	:	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.
Bappenas	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
BEM KM UGM	:	Badan Eksekutif Mahasiswa Keluarga Mahasiswa Universitas Gadjah Mada.
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan.
DAK	:	Dana Alokasi Khusus.
DAU	:	Dana Alokasi Umum.
DBH	:	Dana Bagi Hasil.
DD	:	Dana Desa.
DIF	:	Dana Insentif Fiskal.
DIPA	:	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.
DJPK	:	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
DJPb	:	Direktorat Jenderal Perbendaharaan.
DPR RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
HAM	:	Hak Asasi Manusia.
HKPD	:	Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
Itjen	:	Inspektorat Jenderal, lembaga pengawasan internal di kementerian atau lembaga.
K/L	:	Kementerian atau Lembaga.
KEM-PPKF	:	Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal.

Kemenag	:	Kementerian Agama
Kemendikdasmen	:	Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah
Kemendiktisaintek	:	Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi
Kemenkeu	:	Kementerian Keuangan.
Kemenkumham	:	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
KIP-K	:	Kartu Indonesia Pintar - Kuliah
KPA	:	Kuasa Pengguna Anggaran.
LPDP	:	Lembaga Pengelola Dana Pendidikan.
MBG	:	Makan Bergizi Gratis
Musrenbang	:	Musyawarah Perencanaan Pembangunan, forum perencanaan tahunan antara pemerintah dan masyarakat.
Nota Keuangan	:	Dokumen yang menjelaskan arah kebijakan fiskal dan rincian anggaran dalam APBN.
Pagu Indikatif	:	Batas alokasi anggaran sementara untuk K/L sebelum penetapan final.
PIP	:	Program Indonesia Pintar
Programming	:	Tahapan penjabaran rencana menjadi program kerja konkret.
PTN-BH	:	Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum.
Public Research Report	:	Laporan hasil penelitian publik yang berfungsi sebagai acuan dalam pengambilan kebijakan.
RAPBN	:	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
Rapat Paripurna	:	Sidang resmi DPR dengan kehadiran seluruh anggota untuk mengambil keputusan penting.
RKA-K/L	:	Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga.
RKP	:	Rencana Kerja Pemerintah.
RPJMN	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.
RPJPN	:	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.
SAKTI	:	Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi, aplikasi pengelolaan anggaran di instansi pemerintah.

SatKer	:	Satuan Kerja, unit pelaksana kegiatan di bawah kementerian/lembaga.
SDM	:	Sumber Daya Manusia.
Sisdiknas	:	Sistem Pendidikan Nasional.
SOP	:	Standar Operasional Prosedur
SPAN	:	Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara.
Tatib	:	Tata Tertib, aturan yang mengatur mekanisme dan perilaku dalam lembaga resmi seperti DPR.
TKDD	:	Transfer ke Daerah dan Dana Desa.
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UU	:	Undang-Undang.

Daftar Isi

Daftar Singkatan dan Istilah **3**
Daftar Isi **6**
Abstrak **1**
PENGANTAR **2**
1. Latar Belakang 2
2. Tujuan Penelitian 3
3. Pertanyaan Penelitian 3
4. Metodologi Penelitian 4
4.1. Pendekatan Penelitian 4
4.2. Teknik Pengumpulan Data 4
4.2.1. Studi Literatur dan Data 4
4.2.2. Wawancara, Jajak Pendapat, dan Diskusi 4
4.3. Teknik Analisis Data 4
4.4. Manfaat Penelitian 5
4.5. Keterbatasan Penelitian 5
4.6. Pelaksanaan Penelitian 6
4.6.1. Tahapan Penelitian yang Telah Dilakukan 6
4.6.2. Metode dan Alur Penelitian 7
TEMUAN PENELITIAN DAN ANALISIS **8**
1. Kerangka Kebijakan **8**
1.1. Proses Perencanaan dan Sinkronisasi APBN 8
1.1.1. Perencanaan Pembangunan melalui Bappenas 8
1.1.2. Perencanaan Fiskal melalui Kemenkeu 9
1.1.3. Sinkronisasi Rencana Kementerian dan Lembaga 10
1.2. Proses Penyusunan APBN 11
1.2.1. Penyusunan Rencana Kerja dan RKA-K/L 11
1.2.2. Konsolidasi RAPBN dan Nota Keuangan oleh Kemenkeu 12
1.3. Proses Pembahasan dan Penetapan APBN 13
1.3.1. Sistematika Prosedural Legislasi dan Pembahasan 13
1.4. Realisasi dan Distribusi Anggaran 15
1.4.1. Anggaran Kementerian atau Lembaga 15
1.4.2. Transfer ke Daerah dan Dana Desa 16
1.4.3. Dana Abadi LPDP 17
2. Kerangka Konseptual **18**
2.1. APBN Pendidikan Menurut Amanat Konstitusi 18

2.1.1. UU 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara dan APBN....18
2.1.2. Pasal 31 Ayat (4) Amandemen Keempat UUD 1945....19
2.1.3. UU 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas)....20
2.2. Tata Kelola APBN yang Berkeadilan....21
2.3. Partisipasi Keterwakilan Unsur Pendidikan....23
2.4. Akuntabilitas dan Transparansi Lembaga Pendidikan....24
3. Implementasi dan Analisis Kebijakan....26
3.1. Kebijakan Anggaran Pendidikan di Indonesia....26
3.2. Realita Pelaksanaan APBN Pendidikan di Indonesia....28
3.3. MBG “Menggerogoti Biaya Generasi”....31
3.3.1. MBG Memakan Anggaran Pendidikan....32
3.3.2. Eksistensi MBG....38
3.4. Sekolah Kedinasan, Sekolah Ketimpangan....39
3.5. Sinkronisasi APBN Pendidikan dengan Komitmen Pembangunan Nasional Serta Implikasinya terhadap Masyarakat....44
3.6. APBN Pendidikan Berkeadilan....51
4. Rekomendasi....53
4.1. Pemurnian Nomenklatur Anggaran Pendidikan: Keluarkan Beban MBG dan Sekolah Kedinasan....54
4.2. Realokasi Fiskal untuk "Darurat Pendidikan": Guru dan Infrastruktur....54
4.3. Penguatan Akuntabilitas dan Transparansi Partisipatif....55
PENUTUP....56
DAFTAR PUSTAKA....57

Carut Marut Anggaran Pendidikan: Studi Terkini tentang Implikasi Kebijakan Fiskal terhadap Kualitas Pendidikan Nasional dan Pembangunan Sumber Daya Manusia

Opini Dalam Negeri#4
Departemen Analisis Isu Strategis
BEM KM UGM 2025 Kabinet Transformasi

Abstrak

Amanat konstitusi mewajibkan negara mengalokasikan minimal 20% APBN untuk fungsi pendidikan. Namun, peningkatan alokasi anggaran belum diikuti peningkatan kualitas dan pemerataan pendidikan, sebagaimana tercermin dari rendahnya skor PISA dan ketimpangan infrastruktur. Studi ini menganalisis bagaimana kebijakan fiskal khususnya definisi dan praktik penganggaran fungsi pendidikan mempengaruhi kualitas layanan pendidikan. Dengan pendekatan kualitatif yang diperkuat data kuantitatif, penelitian menelaah proses perencanaan, alokasi, dan realisasi anggaran melalui analisis dokumen APBN, laporan kementerian, dan literatur lainnya. Temuan menunjukkan adanya penyimpangan dalam pemaknaan "*fungsi pendidikan*" yang menyebabkan alokasi anggaran melenceng dari tujuan peningkatan mutu pendidikan. Program non-pendidikan seperti Makan Bergizi Gratis (MBG), dengan anggaran yang sangat besar, serta pembengkakan anggaran sekolah kedinasan, telah mempersempit ruang fiskal bagi program esensial seperti PIP, KIP-Kuliah, peningkatan kesejahteraan guru, dan perbaikan infrastruktur sekolah. Penelitian menyimpulkan bahwa persoalan utama terletak pada orientasi kebijakan yang tidak tepat sasaran dan lemahnya akuntabilitas publik. Rekomendasi mencakup penegasan kembali batasan fungsi pendidikan, reformasi alokasi sekolah kedinasan, serta evaluasi komprehensif terhadap program MBG agar tidak menggerus prioritas pembangunan pendidikan.

Kata kunci: Anggaran Pendidikan, APBN, Kebijakan Fiskal, Alokasi 20 Persen, Makan Bergizi Gratis (MBG), Sekolah Kedinasan, Kualitas Pendidikan, Akuntabilitas Anggaran, Ketimpangan Pendidikan

PENGANTAR

1. Latar Belakang

Nelson Mandela pernah berkata, "*Education is the most powerful weapon which you can use to change the world.*" Ungkapan ini menegaskan bahwa pendidikan adalah instrumen paling strategis untuk membangun peradaban dan menyiapkan masa depan bangsa. Kesadaran akan pentingnya pendidikan juga telah termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tepatnya pada Pasal 31 ayat (4) hasil amandemen keempat, yang mewajibkan negara mengalokasikan sekurang-kurangnya 20 persen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk *fungsi pendidikan* (UUD 1945). Secara normatif, amanat ini menjadi fondasi kuat bagi negara untuk menempatkan pendidikan sebagai prioritas pembangunan nasional. Namun, kebijakan alokasi anggaran pendidikan sering kali hanya menjadi gagasan utopis[1] semata. Meskipun alokasi 20 persen dana pendidikan tercatat dalam APBN, efektivitasnya kerap dipertanyakan. Salah satu akar persoalan muncul dari penafsiran frasa *fungsi pendidikan*[2] yang dalam praktiknya memberi ruang interpretasi terlalu luas. Misalnya, dalam laporan Kementerian Keuangan (Kemenkeu), sebagian anggaran *fungsi pendidikan* juga mencakup belanja kementerian lain dan proyek-proyek infrastruktur yang diklaim mendukung kegiatan belajar, meski dampak langsungnya terhadap mutu pembelajaran masih diragukan (Kemenkeu, 2023).

Dalam konteks ini, permasalahannya bukan sekadar pada nominal alokasi, melainkan pada bagaimana makna pendidikan itu sendiri dipahami oleh negara. Pendidikan tidak cukup dilihat sebagai kewajiban administratif yang harus dipenuhi secara kuantitatif, melainkan sebagai investasi jangka panjang untuk membentuk ekosistem pembangunan sumber daya manusia (SDM). Ketika kebijakan anggaran terlalu fokus pada angka dan laporan serapan, nilai pendidikan sebagai proses peningkatan kesejahteraan dan kualitas SDM justru terpinggirkan.

---

[1] Istilah *gagasan utopis* merujuk pada konsep atau kebijakan yang secara normatif tampak ideal dan menjanjikan, tetapi dalam praktiknya sulit terwujud karena tidak didukung oleh mekanisme implementasi yang memadai maupun kondisi struktural yang diperlukan.

[2] Frasa *fungsi pendidikan* dalam konteks penyusunan APBN mengacu pada klasifikasi belanja negara yang dikategorikan sebagai dukungan terhadap sektor pendidikan. Namun, definisinya sering diperdebatkan karena mencakup berbagai program lintas kementerian yang tidak selalu memiliki keterkaitan langsung dengan peningkatan mutu pembelajaran.

Oleh karena itu, kajian ini berpijak pada premis bahwa pemerintah, sebagai pemegang otoritas tertinggi anggaran, harus menyadari bahwa setiap kebijakan pendidikan yang diambil memiliki konsekuensi sosial yang nyata. Alokasi APBN pendidikan tidak seharusnya hanya dimaknai sebagai pemenuhan amanat konstitusi, tetapi sebagai bentuk keberpihakan negara dalam menciptakan masyarakat yang kritis, berdaya saing, dan berkeadilan (Tilaar, 2002). Perlu ditegaskan bahwa **fokus utama kajian ini berada pada bagian *Temuan Penelitian dan Analisis* dalam bab 3, yaitu "Implementasi dan Analisis Kebijakan".** Sementara itu, Bab 1 "Kerangka Kebijakan" dan bab 2 "Kerangka Konseptual" bersifat fundamentatif, tetapi tetap diperlukan untuk membangun kerangka analitis yang kuat sebelum pembaca memasuki inti argumentasi.

2. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk menelaah bagaimana kinerja pemerintah dalam menyusun, mengelola, dan mengalokasikan APBN sektor pendidikan serta implikasinya terhadap kualitas pendidikan dan pembangunan SDM. Hal ini penting guna menggugah pemahaman masyarakat tentang kinerja APBN untuk bisa saling mengetahui, mengawasi, mengkritisi, dan memberikan rekomendasi bagaimana seharusnya kinerja APBN sektor pendidikan dilaksanakan oleh pemerintah.

3. Pertanyaan Penelitian

Ada lima pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana proses penyusunan, pembahasan, dan penetapan APBN khususnya sektor pendidikan dilaksanakan?
2. Bagaimana pemerintah mensinkronisasi penyusunan APBN dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)?
3. Apakah pengalokasian APBN Pendidikan sudah memenuhi hak warga sipil dengan adil dan sesuai dengan amanat konstitusi?
4. Bagaimana penyusunan APBN Pendidikan dapat mempengaruhi kemajuan pendidikan dan kesejahteraan masyarakat?

5. Apa solusi alternatif untuk lebih meningkatkan keberdampakan APBN Pendidikan terhadap kemajuan pendidikan dan pembangunan sumber daya manusia?

4. Metodologi Penelitian

4.1. Pendekatan Penelitian

Dalam proses penyusunannya, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang didukung oleh dasar argumen berbasis data kuantitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mendeskripsikan prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari individu maupun lembaga yang diamati secara komprehensif dan holistik. Sementara itu, pendekatan kuantitatif berfungsi sebagai landasan data argumentatif berupa angka yang digunakan untuk menilai, mengukur, serta membandingkan studi kasus dari objek utama penelitian ini.

4.2. Teknik Pengumpulan Data

4.2.1. Studi Literatur dan Data

Penelitian ini dimulai dengan melakukan tinjauan literatur dan data melalui dokumen resmi dan siaran pers yang dapat diakses secara umum oleh publik dan beberapa dokumen pendukung yang diperoleh dari sumber-sumber sekunder.

4.2.2. Wawancara, Jajak Pendapat, dan Diskusi

Dalam meningkatkan kualitas dan validasi argumen, pendekatan wawancara dan jajak pendapat dilakukan untuk memperoleh data pendukung melalui sumber orang atau lembaga yang relevan dan memiliki kepentingan. Kemudian dalam rangka memperdalam diskursus dan memperkaya perspektif analisa, diskusi terbuka dilakukan dengan melibatkan elemen mahasiswa, masyarakat, peneliti, dan lembaga penelitian.

4.3. Teknik Analisis Data

Dalam pelaksanaan penelitian ini, analisis dilakukan terhadap berbagai sumber data yang telah dikumpulkan, seperti dokumen utama APBN, data

statistik, literatur akademik, serta hasil diskusi, wawancara, dan jajak pendapat. Seluruh data tersebut kemudian dibandingkan dan dianalisis secara deskriptif untuk mengidentifikasi kesenjangan yang muncul dalam konteks penelitian.

4.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Menggugah pemahaman sipil tentang kinerja APBN untuk bisa saling mengetahui, mengawasi, mengkritisi, dan memberikan rekomendasi bagaimana seharusnya kinerja APBN sektor pendidikan dilaksanakan oleh pemerintah.

2. Memberikan koreksi berbasis rekomendasi yang dapat dijadikan evaluasi oleh instansi atau lembaga terkait dalam melakukan fungsi penyusunan, pengelolaan, dan pengalokasian APBN sektor pendidikan

3. Menyediakan kajian akademis mengenai implikasi kebijakan fiskal terhadap kualitas pendidikan nasional dan pembangunan SDM, guna memfasilitasi perdebatan dan diskusi penyusunan APBN sektor pendidikan dengan landasan kajian akademis.

4.5. Keterbatasan Penelitian

Dalam proses pengerjaan, penelitian ini memiliki beberapa batasan yang perlu ditingkatkan dan bisa diperdalam melalui penelitian yang lebih lanjut:

1. Keterbatasan akses informasi untuk menemukan data primer terkait APBN.

2. Keterbatasan generalisasi hasil temuan akibat ruang lingkup penelitian yang terbatas atau tersegmentasi.

3. Metode pengumpulan data yang banyak berfokus pada data kualitatif sebagai sumber primer dan data kuantitatif sebagai sumber sekunder akibat keterbatasan akses informasi.

4. Lama waktu penelitian yang terbatas karena hanya berlangsung selama empat bulan.

5. Kompleksitas permasalahan objek penelitian karena berkaitan dengan banyak *stakeholder* dan permainan data. Hal ini didukung dengan sulitnya keterbukaan informasi dan transparansi lembaga.

4.6. Pelaksanaan Penelitian

4.6.1. Tahapan Penelitian yang Telah Dilakukan

Proses pelaksanaan penelitian telah melalui tahapan-tahapan yang dikerjakan secara sistematis. Penelitian ini dimulai dengan tahap persiapan dan identifikasi masalah, tahap studi literatur dan penyusunan kerangka kajian, tahap pengumpulan data dan analisis, serta tahapan finalisasi dan publikasi. Tahap persiapan dan identifikasi masalah dilaksanakan pada bulan Agustus 2025. Pada tahap ini dilakukan proses identifikasi terhadap objek penelitian untuk merumuskan permasalahan utama yang akan dikaji. Dari hasil identifikasi tersebut, disusun butir-butir pokok pembahasan yang dituangkan dalam bentuk *brief* isu[3] dan *brief* kajian[4]. Setelah kedua *brief* tersebut selesai disusun, dibentuklah tim peneliti yang terdiri atas mahasiswa aktif Universitas Gadjah Mada yang tergabung dalam Badan Eksekutif Mahasiswa Keluarga Mahasiswa Universitas Gadjah Mada (BEM KM UGM). Tim ini berasal dari berbagai latar belakang studi yang relevan dengan pendekatan penelitian yang dilakukan.

Setelah tim terbentuk, tahap kajian literatur dan penyusunan kerangka kajian dilakukan. Tahap ini dilaksanakan pada bulan September 2025, pada tahapan ini dilakukan transfer konsep kepada seluruh tim peneliti agar dapat memahami ide penelitian. Untuk memperkuat gagasan yang dikaji maka dilakukan proses observasi dan tinjauan literatur secara komprehensif sebagai dasar akademis untuk dapat merumuskan *outline* pembahasan menjadi *fishbone*[5] kajian. *Fishbone* kajian ini yang kemudian menjadi acuan utama dalam melakukan proses pengerjaan penelitian.

---

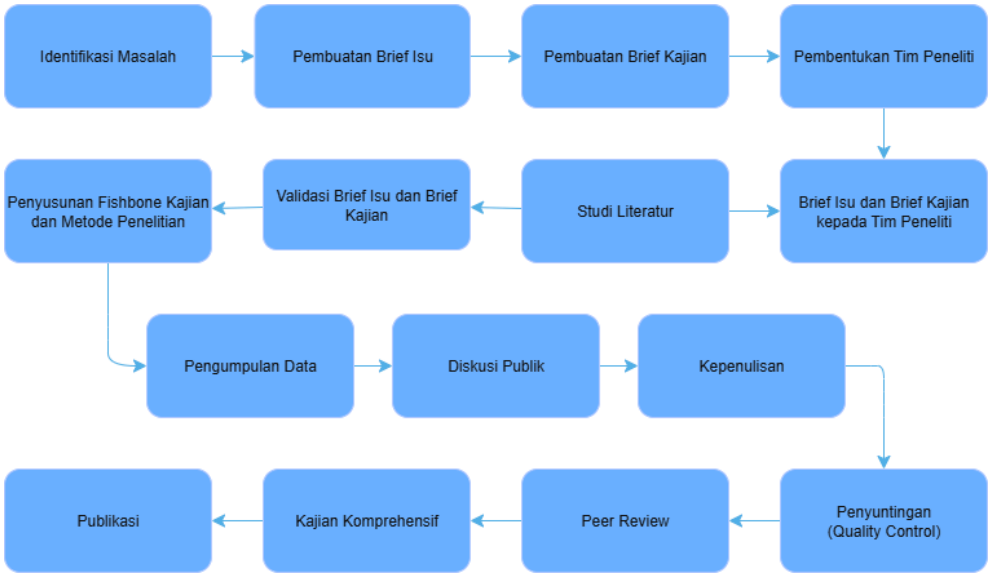
[3] *Brief isu* merupakan dokumen analitis awal yang berfungsi memberikan gambaran komprehensif sebelum dilakukan pendalaman melalui kajian yang lebih sistematis.
[4] *Brief kajian* adalah dokumen analitis yang menyajikan hasil penelusuran data, argumentasi, serta butir-butir pembahasan yang lebih mendalam sebagai rekomendasi isi bahasan kajian.
[5] *Fishbone* dalam konteks penyusunan kajian merujuk pada *outline structure* atau kerangka pemetaan awal yang digunakan untuk mengorganisasi alur penulisan.

Dalam upaya mendapatkan hasil analisis yang komprehensif maka proses pengumpulan data dilakukan. Data yang digunakan diambil dari buku rancangan APBN 2026 dan literatur relevan lainnya. Data lain yang digunakan adalah statistik, hasil wawancara, dan diskusi terbuka. Statistik diperoleh dari hasil olah data yang diambil dari siaran pers laman resmi lembaga atau kementerian yang dapat diakses secara umum atau sumber lain yang kredibel agar dapat bisa dipertanggungjawabkan. Untuk data hasil wawancara diambil dari proses advokasi isu kepada lembaga atau kelompok yang relevan dengan isu yang penelitian ini angkat. Di sisi lain, diskusi terbuka juga dilakukan untuk dapat menggali beragam perspektif terhadap diskursus yang diangkat. Setelah data tersebut terkumpul kemudian dilakukan analisis secara komprehensif dan holistik.

Untuk menjaga kualitas penulisan dan penelitian, hasil analisis dalam bentuk draf final akan melewati tahapan *quality check* dan *peer review*. Apabila tulisan sudah memenuhi standar operasional prosedur (SOP) kajian maka hasil penelitian dapat dipublikasikan sebagai sebuah "*Public Research Report*" bernama ONIGIRI (Opini Dalam Negeri) yang dapat diakses dan diunduh melalui laman resmi BEM KM UGM.

4.6.2. Metode dan Alur Penelitian

Keseluruhan metode dan alur yang digunakan pada penelitian ini adalah tahap persiapan dan identifikasi masalah, tahap studi literatur dan penyusunan kerangka kajian, tahap pengumpulan data dan analisis, serta tahapan finalisasi dan publikasi. Metode dan alur penelitian tersebut dapat dijelaskan pada gambar 1 di bawah ini.



Gambar 1. Metode dan Alur Penelitian

TEMUAN PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Kerangka Kebijakan

1.1. Proses Perencanaan dan Sinkronisasi APBN

Dalam perspektif kerangka kebijakan, proses perencanaan dan sinkronisasi APBN merupakan tugas yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Secara umum, fungsi ini terbagi menjadi tiga, yaitu fungsi perencanaan pembangunan oleh Badan Pembangunan Nasional (Bappenas), perencanaan fiskal oleh Kemenkeu, dan pelaksanaan hasil perencanaan oleh kementerian atau lembaga (K/L) pemerintah. Pada tahap sinkronisasi, pemerintah berfokus pada proses *planning*[6] dan *budgeting*[7] untuk rencana pembangunan nasional pada periode tertentu.

1.1.1. Perencanaan Pembangunan melalui Bappenas.

Dalam proses perencanaan pembangunan, pemerintah melalui Bappenas dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) terlebih dahulu melaksanakan mekanisme musyawarah yang dikenal

[6] *Planning* merujuk pada proses perencanaan yang mencakup identifikasi kebutuhan, penyusunan tujuan, serta penentuan langkah strategis dalam pengelolaan kebijakan atau program.
[7] *Budgeting* adalah proses penyusunan, pengalokasian, dan pengendalian anggaran yang bertujuan memastikan penggunaan sumber daya publik dilakukan secara efisien, efektif, dan akuntabel.

dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Mekanisme ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, serta dirincikan secara teknis melalui Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Ketua Bappenas Nomor 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166SJ tentang *Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang.*

Proses Musrenbang dilakukan secara berjenjang dari bawah ke atas (*bottom-up*) dimulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten atau kota, provinsi, hingga nasional, dengan koordinasi Bappeda dan Bappenas. Forum ini secara aktif menjadi wadah untuk mendiskusikan dan menyelaraskan berbagai kepentingan—baik daerah, lembaga, maupun nasional—agar arah pembangunan yang dihasilkan lebih komprehensif dan inklusif. Namun demikian, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang *Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional*, proses perencanaan tersebut tetap harus disinergikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai pedoman strategis pembangunan nasional pada periode tertentu.

Setelah melalui seluruh tahapan tersebut, hasil akhirnya berupa rancangan akhir Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan prioritas anggaran untuk Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Kedua dokumen inilah yang kemudian dijadikan dasar dalam penyusunan kebijakan fiskal dan penetapan APBN pada tahun berjalan.

1.1.2. Perencanaan Fiskal melalui Kemenkeu

Dalam proses perencanaan fiskal, pemerintah melalui Kemenkeu berperan sebagai pengelola utama kebijakan fiskal yang berfungsi untuk menjaga stabilitas ekonomi makro serta mendukung prioritas pembangunan nasional. Mekanisme ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*, Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga* (RKA-K/L), dan Peraturan Pemerintah Nomor 17

Tahun 2017 tentang *Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.*

Pada periode awal setiap tahun fiskal (Januari hingga Mei), Kemenkeu bersama Bappenas dan K/L melaksanakan proses penyusunan pagu indikatif K/L. Pagu indikatif merupakan batas maksimal anggaran yang menjadi acuan awal bagi setiap K/L dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Penetapan pagu indikatif ini didasarkan pada pertimbangan arah kebijakan fiskal, kondisi ekonomi makro, serta prioritas pembangunan yang telah ditetapkan dalam Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF).

Selanjutnya, proses perencanaan fiskal ini beracuan utama pada Kajian Asumsi dan Kebijakan Makro (KAJM) yang telah disusun oleh Kemenkeu sebagai dasar penetapan target pendapatan, belanja, dan pembiayaan negara. KAJM menjadi dokumen kunci dalam memastikan bahwa kebijakan fiskal yang disusun tidak hanya realistis secara ekonomi, tetapi juga selaras dengan sasaran pembangunan nasional sebagaimana telah dirinci dalam RKP.

1.1.3. Sinkronisasi Rencana Kementerian dan Lembaga

Pelaksanaan sinkronisasi rencana K/L dengan RKP diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (SPPN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga* (RKA-K/L). Kedua regulasi tersebut menegaskan pentingnya keterpaduan antara perencanaan sektoral di tingkat K/L dengan perencanaan nasional melalui RKP agar sasaran pembangunan dapat tercapai secara terukur dan berkelanjutan. Proses sinkronisasi dilaksanakan pada periode Januari hingga Mei sebagai bagian awal dari siklus penyusunan APBN. Pada tahap ini, pemerintah melaksanakan sejumlah langkah strategis untuk memastikan keselarasan antara arah kebijakan nasional dan prioritas pembangunan yang diusulkan masing-masing K/L.

Langkah pertama dilakukan oleh Bappenas melalui koordinasi lintas sektor guna menyinkronkan rencana kerja K/L dengan RKP. Fokus utama

sinkronisasi ini adalah memastikan program prioritas nasional yang telah ditetapkan dalam RPJMN dapat diimplementasikan secara terintegrasi, bukan berjalan parsial di tiap K/L.

Langkah kedua dilakukan oleh Kemenkeu melalui penetapan pagu indikatif, yakni batas awal alokasi anggaran bagi setiap K/L. Pagu ini menjadi acuan dalam penyusunan RKA-K/L agar kegiatan dan keluaran (*output*) yang direncanakan selaras dengan kemampuan fiskal negara. Pada tahap ini, dilakukan pembahasan teknis antara Kemenkeu, Bappenas, dan K/L terkait untuk menilai kebutuhan anggaran yang realistis sekaligus mendukung arah kebijakan nasional.

Melalui tahapan sinkronisasi tersebut, pemerintah memastikan seluruh rencana dan program K/L berjalan selaras dengan RKP dan tetap berada dalam koridor kemampuan fiskal negara. Dengan demikian, proses penyusunan APBN pada tahap berikutnya dapat berlangsung lebih efektif, efisien, dan berorientasi pada hasil pembangunan yang berkelanjutan.

1.2. Proses Penyusunan APBN

Dalam perspektif kerangka kebijakan, proses penyusunan APBN merupakan tugas pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang menitikberatkan pada proses *programming*[8]. Fungsi ini terbagi menjadi dua, yaitu penyusunan anggaran program oleh K/L serta sinkronisasi dan rekapitulasi RAPBN oleh Kemenkeu.

1.2.1. Penyusunan Rencana Kerja dan RKA-K/L

Dalam tahap penyusunan APBN, K/L berperan sebagai pelaksana utama dalam menyusun Rencana Kerja (Renja) dan RKA-K/L. Proses ini berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga*, serta mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang *Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional*.

[8] *Programming* dalam konteks kebijakan publik merujuk pada tahap perencanaan dan penyusunan program, yang mencakup identifikasi kebutuhan, penetapan prioritas, dan alokasi sumber daya untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu.

Penyusunan Renja dan RKA-K/L dilakukan dengan menyesuaikan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam RKP, serta memperhatikan pagu indikatif yang telah ditetapkan oleh Kementerian Keuangan pada tahap perencanaan fiskal. Dalam proses ini, K/L melakukan penjabaran program dan kegiatan berdasarkan hasil sinkronisasi dengan Bappenas, termasuk target kinerja, indikator hasil, dan kebutuhan anggaran secara rinci.

Selain itu, penyusunan RKA-K/L juga mempertimbangkan kemampuan fiskal negara dan efisiensi pelaksanaan program agar belanja pemerintah dapat memberikan dampak ekonomi yang optimal. Setelah seluruh dokumen RKA-K/L tersusun, hasilnya disampaikan kepada Kemenkeu untuk dilakukan penelaahan dan konsolidasi sebagai bagian dari proses penyusunan RAPBN.

1.2.2. Konsolidasi RAPBN dan Nota Keuangan oleh Kemenkeu

Setelah menerima dokumen RKA-K/L dari seluruh kementerian dan lembaga, Kemenkeu melaksanakan proses konsolidasi dan sinkronisasi ulang guna memastikan kesesuaian antara rencana kerja sektoral dengan kebijakan fiskal nasional. Tahapan ini berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*, Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga*, serta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang *Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.*

Kemenkeu melakukan analisis terhadap alokasi belanja, pendapatan, serta pembiayaan negara secara menyeluruh untuk menghasilkan rancangan RAPBN yang komprehensif. Dalam tahap ini, dilakukan pula penyesuaian terhadap perubahan asumsi ekonomi makro, penetapan defisit anggaran, dan strategi pembiayaan yang sesuai dengan kondisi fiskal terkini. Selanjutnya, Kemenkeu menyusun Nota Keuangan, yaitu dokumen resmi yang memuat penjelasan kebijakan ekonomi makro, arah kebijakan fiskal, serta rincian rancangan RAPBN. Nota Keuangan dan RAPBN ini kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dibahas bersama pemerintah.

1.3. Proses Pembahasan dan Penetapan APBN

Dalam perspektif kerangka kebijakan, proses pembahasan dan penetapan APBN merupakan tugas yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai eksekutif dan DPR sebagai legislatif. Fungsi ini dibagi menjadi 2, yakni pengajuan RAPBN oleh pemerintah, serta pembahasan dan penetapan APBN oleh DPR.

1.3.1. Sistematika Prosedural Legislasi dan Pembahasan

Proses pembahasan RAPBN mengikuti mekanisme legislasi yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Secara garis besar, alurnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Presiden melalui Kemenkeu dan Bappenas menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang APBN (RAPBN) beserta Nota Keuangan kepada DPR RI, paling lambat pada pertengahan bulan Agustus tahun berjalan

2. Setelah RAPBN diterima, DPR melalui Badan Anggaran (Banggar) mengagendakan pembahasan awal, yang melibatkan komisi-komisi terkait sesuai dengan bidang K/L masing-masing.

3. Ketua Bappenas kemudian hadir dalam rapat pembahasan untuk memberikan penjelasan atas asumsi makro, prioritas anggaran, serta sumber-sumber pembiayaan negara.

4. Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) turut dilibatkan dalam aspek penyusunan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, memastikan RAPBN konsisten dengan norma hukum yang berlaku.

5. Setelah pembahasan selesai, hasil sinkronisasi Banggar dan Pemerintah dituangkan dalam bentuk Rancangan Undang-Undang APBN yang kemudian disahkan dalam Rapat Paripurna DPR.

6. Jika telah disetujui bersama, Presiden menetapkan RAPBN menjadi Undang-Undang APBN dan mengesahkannya untuk diberlakukan mulai 1 Januari tahun anggaran berikutnya.

1.3.2. Lembaga-lembaga Berwenang

Pembahasan APBN melibatkan berbagai lembaga dengan fungsi dan kewenangan yang berbeda. Secara struktural, lembaga-lembaga tersebut dapat dipetakan pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Lembaga-lembaga Berwenang dalam Penyusunan APBN

Lembaga / Birokrasi	Peran dan Fungsi dalam Proses APBN	Dasar Hukum
Presiden	Mengajukan RAPBN dan Nota Keuangan kepada DPR	UUD 1945 Pasal 23 ayat (2)
Kementerian Keuangan (Kemenkeu)	Menyusun RAPBN, memaparkan asumsi makro dan kebijakan fiskal, serta melakukan konsolidasi keuangan negara	UU No. 17 Tahun 2003
Bappenas	Mengkoordinasikan arah kebijakan pembangunan dan sinkronisasi prioritas nasional	UU No. 25 Tahun 2004
Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham)	Melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait APBN	Permenkumham No. 23 Tahun 2018
Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI)	Membahas RAPBN bersama pemerintah, memberikan persetujuan atau penolakan, dan menetapkan UU APBN	UU No. 27 Tahun 2009
Badan Anggaran DPR (Banggar)	Melakukan pembahasan teknis RAPBN bersama Kemenkeu dan Bappenas, termasuk penelaahan asumsi makro dan belanja negara	Tatib DPR No. 1 Tahun 2020
Komisi-Komisi DPR (misal Komisi XI dan X)	Komisi XI: membidangi keuangan dan perbankan; Komisi X: membidangi pendidikan, kebudayaan, pariwisata	Tatib DPR No. 1 Tahun 2020
Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	Memberikan pertimbangan terhadap RAPBN terutama terkait transfer daerah dan dana desa	UUD 1945 Pasal 23D

Sumber: Disarikan oleh penulis berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; UU No. 17 Tahun 2003; UU No. 25 Tahun 2004; Permenkumham No. 23 Tahun 2018; UU No. 27 Tahun 2009; dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020.

1.4. Realisasi dan Distribusi Anggaran

Tahap realisasi dan distribusi anggaran merupakan fase lanjutan setelah APBN disahkan menjadi undang-undang. Pada tahap ini, pemerintah melalui Kemenkeu berperan sebagai pelaksana utama kebijakan fiskal yang bertugas menyalurkan anggaran kepada seluruh K/L, pemerintah daerah, serta lembaga penerima dana abadi sesuai dengan alokasi yang telah ditetapkan.

Secara hukum, mekanisme pelaksanaan anggaran ini diatur melalui beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*
3. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang *Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.*

Ketiga dasar hukum tersebut menjadi pedoman bagi pemerintah dalam memastikan pengelolaan APBN dilakukan secara transparan, efisien, dan akuntabel, serta mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam RKP.

1.4.1. Anggaran Kementerian atau Lembaga

Anggaran K/L merupakan komponen terbesar dari belanja pemerintah pusat dan berfungsi sebagai instrumen utama dalam pelaksanaan program-program pembangunan nasional. Setiap K/L menyusun dan melaksanakan kegiatan berdasarkan RKA-K/L yang telah disetujui oleh DPR dan ditetapkan secara resmi melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). DIPA ini diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) Kemenkeu dan menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan kegiatan, pencairan dana, serta pertanggungjawaban penggunaan anggaran oleh setiap K/L.

Pelaksanaan anggaran di tingkat operasional dilakukan oleh Satuan Kerja (Satker) di bawah koordinasi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Untuk menjamin efisiensi dan transparansi, seluruh proses pengelolaan keuangan negara kini terintegrasi secara digital melalui Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI) dan Sistem Perbendaharaan dan

Anggaran Negara (SPAN). Melalui kedua sistem tersebut, pemerintah dapat melakukan monitoring secara *real time* terhadap realisasi anggaran, efektivitas belanja, serta kesesuaian antara output dan capaian program yang telah ditetapkan.

Dalam konteks anggaran pendidikan, beberapa kementerian dan lembaga memiliki peran strategis dalam mendistribusikan serta mengelola dana pendidikan yang bersumber dari APBN. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah (Kemendikdasmen) berfokus pada peningkatan mutu pendidikan dasar hingga menengah, termasuk penguatan kurikulum dan kompetensi guru. Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi (Kemendikti Saintek) bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi, pengembangan riset, serta inovasi teknologi nasional. Sementara itu, Kemenag tetap memegang peran penting dalam pengelolaan pendidikan keagamaan dan madrasah.

Ketiga kementerian di atas merepresentasikan keterpaduan kebijakan pendidikan nasional, di mana pelaksanaan anggaran diarahkan untuk memperluas akses, meningkatkan kualitas, serta memperkuat tata kelola pendidikan yang transparan dan akuntabel.

1.4.2. Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Selain belanja pemerintah pusat, realisasi anggaran juga dilakukan melalui mekanisme Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Kebijakan ini menjadi instrumen utama desentralisasi fiskal, bertujuan memperkuat kapasitas fiskal daerah, meningkatkan pemerataan pembangunan, serta mempersempit kesenjangan antarwilayah.

Dasar hukum pelaksanaan TKDD diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD). Adapun komponen utama dari TKDD meliputi:

1. Dana Bagi Hasil (DBH),
2. Dana Alokasi Umum (DAU),
3. Dana Alokasi Khusus (DAK),

4. Dana Insentif Fiskal (DIF), dan

5. Dana Desa (DD).

Penyaluran TKDD dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kemenkeu berdasarkan kebutuhan dan kinerja fiskal masing-masing daerah. Salah satu aspek penting dari TKDD adalah alokasi anggaran sektor pendidikan di daerah, yang dikelola melalui DAK Fisik dan Non-Fisik Bidang Pendidikan. Dana ini digunakan untuk pembangunan dan rehabilitasi sarana prasarana sekolah, peningkatan kompetensi guru, penyediaan bantuan operasional sekolah (BOS daerah), hingga dukungan bagi pendidikan inklusif dan vokasi.

Dalam konteks ini, Kemendikdasmen serta Kemendikti Saintek berperan dalam menetapkan standar teknis dan kebijakan nasional pendidikan, sementara pemerintah daerah bertanggung jawab atas implementasi dan pengawasan di lapangan. Sinergi antara pemerintah pusat dan daerah melalui TKDD menjadi salah satu upaya strategis untuk memastikan pemerataan akses dan kualitas pendidikan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk daerah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T).

1.4.3. Dana Abadi LPDP

Selain melalui anggaran K/L dan TKDD, pemerintah juga mengelola dana abadi (*endowment funds*) sebagai instrumen pembiayaan jangka panjang. Dana ini berfungsi untuk menjamin keberlanjutan pendanaan bagi program-program strategis nasional tanpa menambah beban langsung pada APBN.

Salah satu bentuk utama dari dana abadi tersebut adalah Dana Abadi Pendidikan, yang dikelola oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) di bawah koordinasi Kemenkeu. Pengelolaan dana ini berlandaskan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2021 tentang *Dana Abadi di Bidang Pendidikan.* Hasil pengembangan dari dana abadi pendidikan digunakan untuk mendukung pengembangan sumber daya manusia Indonesia melalui tiga fokus utama, yaitu:

1. Pemberian beasiswa pendidikan tinggi, baik di dalam maupun luar negeri;

2. Pendanaan riset strategis nasional yang berorientasi pada inovasi dan daya saing bangsa; serta

3. Penguatan inovasi dan teknologi pendidikan untuk meningkatkan kualitas pembelajaran di berbagai jenjang.

Selain LPDP, pemerintah juga mengelola berbagai bentuk dana abadi lainnya, seperti Dana Abadi Riset, Dana Abadi Kebudayaan, dan Dana Abadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH). Seluruh dana tersebut dikelola berdasarkan prinsip *sustainability* dan *prudential investment*[9], sehingga hasil pengembangannya dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.

2. Kerangka Konseptual

2.1. APBN Pendidikan Menurut Amanat Konstitusi

Kebijakan anggaran pendidikan tidak dapat dipisahkan dari kerangka hukum dan ideologis negara yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) serta peraturan turunannya. Melalui instrumen hukum tersebut, negara diwajibkan menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu, merata, dan berkeadilan melalui pengelolaan keuangan negara yang transparan serta berpihak pada peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia.

2.1.1. UU 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara dan APBN

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara* merupakan landasan utama dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban APBN. Dalam kerangka ini, APBN didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah yang disetujui oleh DPR dan menjadi instrumen utama kebijakan fiskal nasional. UU ini menjelaskan bahwa APBN memiliki enam fungsi utama, yaitu:

[9] *Prudential investment* merujuk pada prinsip pengelolaan investasi yang menekankan kehati-hatian, mitigasi risiko, dan perlindungan terhadap nilai aset publik. Pendekatan ini menuntut setiap keputusan investasi dilakukan berdasarkan analisis risiko yang memadai, tata kelola yang baik, serta orientasi jangka panjang guna menjaga stabilitas fiskal dan keberlanjutan pembiayaan negara.

1. Fungsi otorisasi, yakni memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara pada tahun anggaran tertentu;
2. Fungsi perencanaan, yaitu menjadikan APBN sebagai pedoman bagi pemerintah dalam merencanakan kegiatan ekonomi;
3. Fungsi pengawasan, yakni memberikan dasar bagi DPR dan masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan anggaran negara;
4. Fungsi alokasi, yaitu mendistribusikan sumber daya ke berbagai sektor pembangunan secara efisien;
5. Fungsi distribusi, untuk mengurangi ketimpangan pendapatan dan memberikan keadilan sosial bagi masyarakat; dan
6. Fungsi stabilisasi, yakni menjaga stabilitas ekonomi nasional melalui kebijakan fiskal yang adaptif terhadap kondisi makroekonomi.

Dalam konteks pendidikan, APBN berperan sebagai instrumen kebijakan publik yang merefleksikan komitmen negara terhadap pengembangan sumber daya manusia. Alokasi dana pendidikan di dalam APBN bukan sekadar aspek administratif, melainkan wujud implementasi tanggung jawab konstitusional negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945.

2.1.2. Pasal 31 Ayat (4) Amandemen Keempat UUD 1945

Ketentuan mengenai pembiayaan pendidikan secara eksplisit diatur dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 hasil Amandemen Keempat, yang berbunyi:

> "*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan* ***sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)*** *serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah* (APBD) *untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*"

Pasal ini menjadi dasar konstitusional dalam menetapkan alokasi minimal 20% dari APBN untuk sektor pendidikan. Ketentuan tersebut tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga merupakan bentuk *affirmative policy*[10] negara dalam mewujudkan pemerataan kesempatan belajar, peningkatan mutu pendidikan, serta pembangunan sumber daya manusia. Artinya setiap kebijakan fiskal yang disusun oleh pemerintah—baik dalam bentuk belanja langsung maupun tidak langsung—wajib memperhatikan proporsi minimal ini.

2.1.3. UU 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas)* mempertegas kembali tanggung jawab negara dalam menjamin terselenggaranya pendidikan nasional yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. UU ini mengatur prinsip, tujuan, kewajiban pemerintah, serta pengelolaan pembiayaan pendidikan secara komprehensif.

Beberapa pasal penting yang menjadi dasar konseptual penganggaran pendidikan ditunjukkan pada tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2. Pasal-Pasal Dasar Penganggaran Pendidikan

Pasal	Isi Pokok atau Ketentuan Utama	Makna dan Implikasi terhadap Pembiayaan Pendidikan
Pasal 3	Tujuan pendidikan nasional adalah "*mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.*"	Menjadi orientasi utama penggunaan dana pendidikan agar tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berdampak substantif terhadap peningkatan mutu pendidikan nasional.

[10] *Affirmative policy* adalah kebijakan publik yang dirancang untuk memberikan tindakan korektif atau keberpihakan positif kepada kelompok atau sektor tertentu yang mengalami ketertinggalan, ketidaksetaraan, atau hambatan struktural, dengan tujuan mengurangi disparitas dan mencapai keadilan substantif.

Pasal 11	Pemerintah dan pemerintah daerah wajib "*memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.*"	Menegaskan pentingnya pemerataan pembiayaan pendidikan di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin akses dan kualitas yang setara.
Pasal 46 Ayat (1)	Pendanaan pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.	Menunjukkan prinsip kolaboratif dalam pembiayaan pendidikan nasional, tidak hanya menjadi beban pemerintah pusat.
Pasal 47	Sumber dana pendidikan dapat berasal dari APBN, APBD, maupun masyarakat.	Memberikan fleksibilitas dalam mobilisasi sumber daya keuangan untuk mendukung kegiatan pendidikan.
Pasal 48	Pengelolaan dana pendidikan harus berlandaskan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.	Menegaskan pentingnya tata kelola keuangan pendidikan yang baik (*good governance*) agar dana digunakan secara efektif dan bebas dari penyimpangan.
Pasal 49 Ayat (1)	Anggaran pendidikan, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, dialokasikan minimal 20% dari APBN maupun APBD.	Menguatkan amanat konstitusional terkait komitmen negara dalam menjamin keberlanjutan pendanaan pendidikan nasional.

Sumber: Disarikan oleh penulis berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31; dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

2.2. Tata Kelola APBN yang Berkeadilan

Tata kelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berkeadilan tidak dapat dilepaskan dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan*

Bebas dari Korupsi, *Kolusi*, *dan Nepotisme*. Dalam Pasal 3, undang-undang ini menegaskan tujuh asas utama yang harus menjadi landasan dalam setiap kebijakan publik, termasuk pengelolaan keuangan negara yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Dalam konteks APBN, asas-asas tersebut berfungsi sebagai panduan normatif agar proses perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi anggaran benar-benar menjunjung tinggi prinsip keadilan fiskal dan pemerataan kesejahteraan. Asas kepastian hukum memastikan bahwa setiap kebijakan anggaran memiliki dasar hukum yang jelas serta tidak menyimpang dari konstitusi. Asas tertib penyelenggaraan negara menuntut adanya tata kelola anggaran yang teratur dan terukur, sehingga tidak menimbulkan ketimpangan birokrasi maupun penyalahgunaan kewenangan.

Lebih jauh, asas kepentingan umum menjadi inti dari keadilan dalam APBN—bahwa setiap rupiah yang dibelanjakan negara harus berpihak pada kesejahteraan masyarakat luas, bukan pada kepentingan politik atau kelompok tertentu. Sementara itu, asas keterbukaan menjamin masyarakat memiliki hak untuk mengetahui ke mana arah dan realisasi anggaran negara dialokasikan, sebagai bentuk kontrol sosial terhadap penyelenggara pemerintahan.

Asas proporsionalitas dan profesionalitas menuntut agar pengelolaan APBN dilakukan oleh aparatur yang kompeten dan berintegritas, dengan menyeimbangkan hak serta kewajiban secara adil. Akhirnya, asas akuntabilitas memastikan bahwa setiap kebijakan dan hasil penggunaan APBN dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada publik sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.

Berdasarkan konsepsi yang ada, tata kelola APBN yang berkeadilan bukan hanya berbicara soal pembagian anggaran yang merata, melainkan juga tentang mekanisme pemerintahan yang menjamin integritas, keterbukaan, dan tanggung jawab. Keadilan fiskal baru dapat tercapai apabila prinsip-prinsip tersebut diimplementasikan secara konsisten, bukan sekadar menjadi jargon administratif, melainkan menjadi dasar nilai bagi seluruh pengambil kebijakan keuangan negara.

2.3. Partisipasi Keterwakilan Unsur Pendidikan

Dalam konteks tata kelola APBN, terutama dalam sektor pendidikan, partisipasi menjadi kunci dalam memastikan bahwa kebijakan anggaran tidak hanya bersifat *top-down*, tetapi juga mencerminkan kebutuhan nyata dari masyarakat pendidikan itu sendiri. Partisipasi publik, sebagaimana dikemukakan oleh Gaventa dan Valderama (1999), memiliki tiga bentuk utama: partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga. Ketiga bentuk ini menjadi kerangka penting dalam memahami bagaimana unsur pendidikan dapat terwakili dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pendidikan nasional.

1. Partisipasi politik berwujud dalam keterlibatan lembaga-lembaga pendidikan atau organisasi profesi guru dan akademisi dalam memengaruhi arah kebijakan negara melalui mekanisme formal seperti DPR atau forum konsultatif pemerintah. Dalam konteks APBN pendidikan, bentuk partisipasi ini terlihat pada proses penyusunan dan pembahasan anggaran oleh Komisi X DPR yang membidangi pendidikan, di mana aspirasi masyarakat pendidikan disampaikan melalui perwakilan politik.

2. Partisipasi sosial mencerminkan keterlibatan masyarakat pendidikan—termasuk sekolah, perguruan tinggi, guru, mahasiswa, serta organisasi masyarakat sipil—dalam proses pengawasan dan evaluasi kebijakan pendidikan. Partisipasi sosial memastikan bahwa pengelolaan anggaran pendidikan tidak hanya dilakukan oleh birokrat, tetapi juga diawasi secara aktif oleh kelompok penerima manfaat (*beneficiaries*). Misalnya, forum Musrenbang sektor pendidikan di tingkat daerah dapat menjadi sarana bagi sekolah dan masyarakat untuk menyampaikan kebutuhan riil di lapangan sebelum diakomodasi dalam RKP.

3. Partisipasi warga menekankan keikutsertaan langsung individu atau komunitas pendidikan dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka. Partisipasi ini dapat diwujudkan melalui forum-forum publik seperti rapat dengar pendapat, konsultasi publik kebijakan pendidikan, atau pelibatan aktif guru dan pelajar dalam perumusan program prioritas Kemendikdasmen dan Kemendiktisaintek. Dalam konteks demokrasi partisipatoris, partisipasi warga menjadi wujud

nyata dari prinsip “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” dalam pengelolaan anggaran negara.

2.4. Akuntabilitas dan Transparansi Lembaga Pendidikan

Akuntabilitas dan transparansi merupakan dua pilar utama dalam tata kelola lembaga publik yang berlandaskan pada prinsip *good governance*[11]. Dalam konteks pengelolaan APBN sektor pendidikan, kedua prinsip ini menjadi kunci untuk memastikan bahwa setiap kebijakan, program, dan penggunaan sumber daya publik benar-benar berorientasi pada kepentingan masyarakat, bukan kepentingan kelompok tertentu.

Menurut prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersih sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*, akuntabilitas menuntut agar setiap pelaku penyelenggara negara—termasuk lembaga pendidikan—dapat mempertanggungjawabkan setiap tindakan dan keputusan yang diambilnya kepada publik. Dalam konteks ini, lembaga pendidikan, baik di tingkat pusat maupun daerah, memiliki tanggung jawab moral dan administratif untuk melaporkan secara terbuka penggunaan dana pendidikan yang bersumber dari APBN.

Secara konseptual, akuntabilitas dalam lembaga publik memiliki tiga dimensi utama yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas finansial, dan akuntabilitas administratif.

1. Akuntabilitas politik mengacu pada mekanisme *checks and balances*[12] antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam memastikan bahwa kebijakan anggaran pendidikan dilaksanakan sesuai amanat konstitusi dan prioritas nasional. Dalam konteks ini, Kemendikdasmen dan Kemendiktisaintek wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya di hadapan Komisi X DPR RI melalui laporan pelaksanaan program dan realisasi anggaran. Mekanisme ini mencerminkan bentuk pengawasan politik yang bertujuan mencegah penyalahgunaan kewenangan dan

[11]*Good governance* pada dasarnya merupakan konsep yang menekankan proses pengambilan keputusan serta pelaksanaannya secara akuntabel.
[12] *Check and balances* adalah prinsip keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

memastikan bahwa setiap kebijakan pendidikan berpihak pada kesejahteraan publik.

2. Akuntabilitas finansial menekankan kewajiban setiap lembaga pendidikan untuk mengelola dan melaporkan penggunaan anggaran secara transparan, efisien, dan efektif. Proses audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun pengawasan internal oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) di lingkungan Kemendikdasmen dan Kemendiktisaintek menjadi instrumen utama untuk menjaga integritas pengelolaan keuangan negara. Melalui sistem digital seperti SAKTI dan SPAN, pemerintah juga memastikan bahwa setiap transaksi keuangan lembaga pendidikan dapat ditelusuri secara akurat dan real time.

3. Akuntabilitas administratif menuntut agar setiap satuan kerja pendidikan membangun sistem pengawasan internal yang kuat dalam melaksanakan kebijakan. Akuntabilitas administratif memastikan bahwa kebijakan dan program pendidikan dilaksanakan secara tertib, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dan berorientasi pada hasil.

Selain tiga dimensi tersebut, akuntabilitas lembaga pendidikan juga harus memperhatikan aspek legal, profesional, dan moral. Akuntabilitas legal menuntut kesesuaian antara tindakan lembaga pendidikan dengan kewenangan yang dimilikinya berdasarkan hukum. Akuntabilitas profesional menuntut pelaksanaan tugas berdasarkan kompetensi, keahlian, dan standar profesional yang tinggi. Akuntabilitas moral mengharuskan lembaga pendidikan menjunjung nilai-nilai etika, kejujuran, dan tanggung jawab sosial dalam setiap pengambilan keputusan.

Sementara itu, transparansi berfungsi sebagai prasyarat dari akuntabilitas. Transparansi menjamin hak publik untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang kebijakan dan penggunaan anggaran pendidikan. Dalam praktiknya, hal ini dapat diwujudkan melalui publikasi laporan keuangan, hasil audit, dan capaian kinerja lembaga pendidikan yang dapat diakses oleh masyarakat luas.

3. Implementasi dan Analisis Kebijakan

3.1. Kebijakan Anggaran Pendidikan di Indonesia

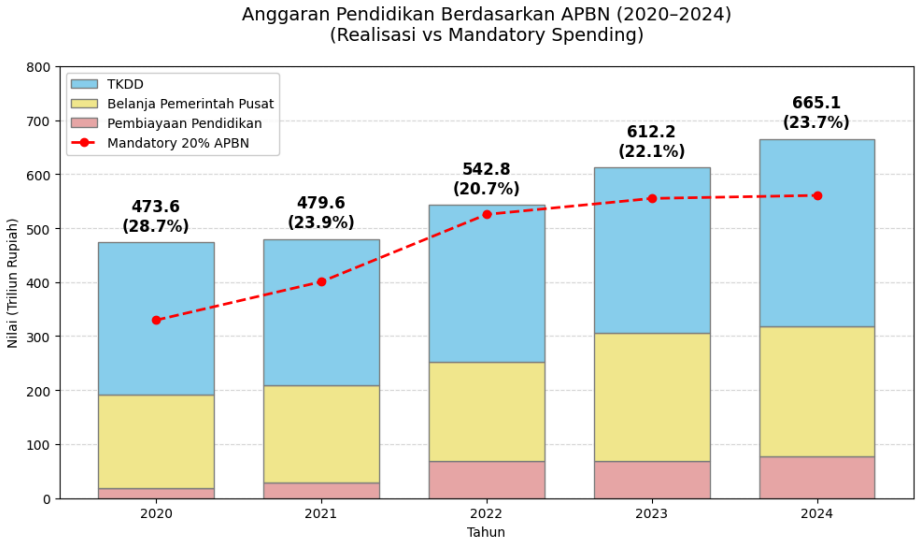
Anggaran pendidikan di Indonesia diatur melalui amanat konstitusional Pasal 31 ayat 4 Undang-Undang Tahun 1945 Hasil Amandemen tahun 2002, yang menyatakan bahwa "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional." Selain itu, *mandatory spending*[13] pendidikan diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Pasal 49 ayat 1 dijelaskan bahwa dana pendidikan di luar gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN dan APBD. Ketentuan *mandatory spending* tersebut menjadi dasar bagi pemerintah dalam menentukan struktur penganggaran pendidikan, yang selanjutnya diimplementasikan melalui pembagian komponen anggaran pendidikan dalam APBN. Dalam hal ini, komponen anggaran pendidikan melalui APBN dibagi menjadi tiga jenis, yaitu belanja pemerintah pusat (BPP), Transfer ke daerah dan dana desa (TKDD), dan pembiayaan anggaran. Formula tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2018 sebagaimana ditunjukkan berikut.

$$Anggaran\,Pendidikan = BPP + TKDD + pembiayaan\,anggaran$$

Kendati telah dikeluarkan kebijakan pemerintah terkait minimal alokasi yang diberikan terhadap pendidikan nasional, faktanya pemerintah belum mampu memenuhi komitmennya. Menurut temuan Indonesia Corruption Watch (ICW) (2004), alokasi anggaran nasional pada tahun 2004 hanya mencapai Rp19,16 triliun atau 7.51% dari APBN tahun 2004. Selain itu, pada tahun 2005—mengacu kepada RAPBN—alokasi anggaran pendidikan nasional hanya mencapai Rp21,50 triliun atau sebesar 8.11%. Inkomitmen ini sejalan dengan hasil kajian yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

[13] *Mandatory spending adalah pos belanja negara yang wajib dialokasikan karena telah ditetapkan oleh undang-undang, sehingga tidak dapat dikurangi tanpa perubahan regulasi yang mendasarinya.*

(2024) bahwa amanat *mandatory spending* untuk fungsi pendidikan tidak segera dilaksanakan di tahun-tahun selanjutnya. Ketidakmampuan pemerintah untuk memenuhi *mandatory spending* ini berlanjut sampai baru benar-benar dipenuhi pada tahun 2009. Namun, pemenuhan celah regulatif tersebut tidak serta-merta diikuti peningkatan kualitas tata kelola. Karena faktanya dalam satu dekade terakhir, pemerintah masih belum mampu memastikan pendidikan dasar tanpa pungutan, bahkan sebagian anggaran pendidikan justru dialihkan untuk memenuhi program politis seperti Makan Bergizi Gratis (ICW, 2024).



Gambar 2. Persentase Anggaran Pendidikan Berdasarkan Realisasi APBN (2020-2024)

Disarikan penulis melalui: Informasi APBN Laporan Keuangan Pemerintahan Pusat (2020-2025)

Realisasi anggaran pemerintah untuk fungsi pendidikan yang terdiri dari pembiayaan pendidikan, belanja pemerintah pusat, serta TKDD menunjukkan tren nominal yang meningkat namun persentase yang fluktuatif. Berdasarkan data APBN 2020–2024, meskipun alokasi sempat mencapai titik tertinggi sebesar 28,7% pada tahun 2020, angka ini mengalami penurunan menjadi 23,9% pada tahun 2021. Tren penurunan persentase berlanjut hingga titik terendah pada tahun 2022 di angka 20,7% (Rp542,8 triliun), sebelum akhirnya kembali merangkak naik menjadi 22,1% pada 2023 dan mencapai 23,7% (Rp665,1 triliun) pada tahun 2024. Namun, tren angka-angka tersebut hanyalah cerminan alokasi nominal di atas kertas dan belum tentu

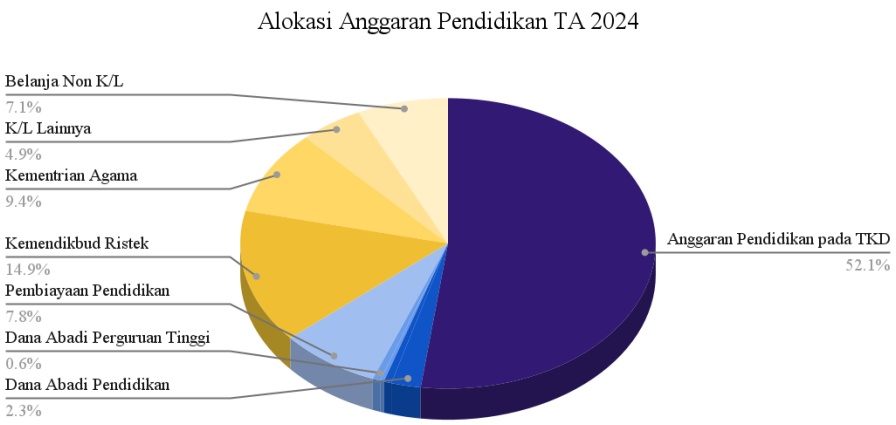
menggambarkan realisasi penggunaannya yang efektif. Berbeda dengan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat yang menyajikan angka-angka persentase di atas 20% tersebut, hasil kajian KPK (2024) menyingkap realita yang berbeda. KPK menemukan bahwa besaran anggaran yang benar-benar digunakan secara riil untuk fungsi pendidikan seringkali jauh lebih rendah, di mana sebagian alokasi hanya terserap secara administratif atau masuk ke dalam dana cadangan abadi tanpa dampak langsung pada kualitas pembelajaran tahun berjalan.

Inkonsistensi antara perundang-undangan yang berlaku dengan realisasi anggaran yang diberikan dalam bidang pendidikan adalah bentuk pengabaian melalui formalitas penyerapan anggaran. Mantan Menteri Keuangan Republik Indonesia, Sri Mulyani (Tempo, 2025) menyebutkan tindakan ini ditujukan sebagai bentuk pengelolaan fiskal yang bersifat hati-hati demi menjaga kualitas belanja. Penyerapan ke cadangan pendidikan sebagai instrumen dana abadi pendidikan tak kurangnya menimbulkan sebuah bias efisiensi. Pandangan ini selaras dengan kritik lembaga internasional yang menilai bahwa pendekatan semacam itu justru menciptakan ilusi efisiensi, World Bank (2013) menjelaskan keadaan ini merujuk kepada bentuk ketidakefisienan karena hanya mempertimbangkan penyerapan dan besaran nominal tanpa diimbangi dengan *output* yang pendidikan yang dihasilkan dihasilkan.

3.2. Realita Pelaksanaan APBN Pendidikan di Indonesia

Realisasi anggaran pendidikan di Indonesia diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 62 tahun 2023 yang mengatur pembagian alokasi fungsi pendidikan berdasarkan 12 subfungsi pendidikan. Pembagian tersebut mencakup: (1) pendidikan anak usia dini; (2) pendidikan dasar; (3) pendidikan menengah; (4) pendidikan nonformal dan informal; (5) pendidikan kedinasan; (6) pendidikan tinggi; (7) pelayanan bantuan terhadap pendidikan; (8) pendidikan keagamaan; (9) penelitian dan pengembangan pendidikan dan kebudayaan; (10) pembinaan kepemudaan dan olahraga; (11) pengembangan budaya; dan (12) pendidikan lainnya. Berdasarkan peraturan tersebut, alokasi subfungsi pendidikan disusun oleh Direktorat Jenderal Anggaran Kemenkeu

berdasarkan usulan K/L dan ditetapkan berdasarkan sistem penganggaran terpadu (*unified budget*).[14]

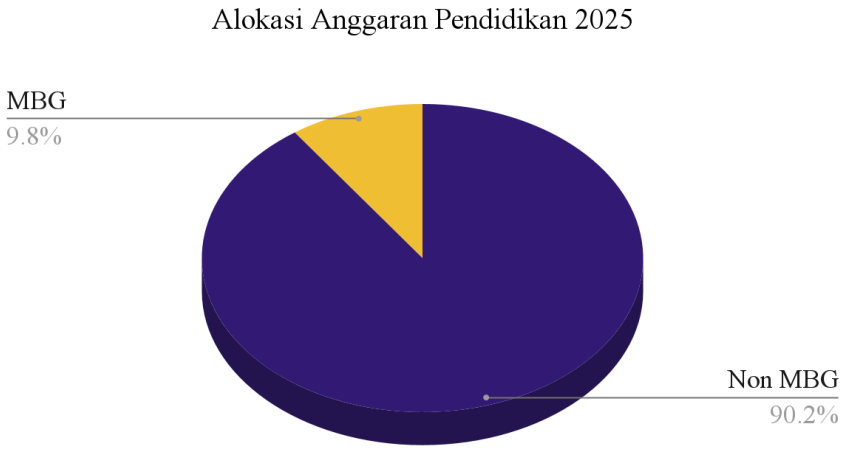


Gambar 3. Alokasi Anggaran Pendidikan Tahun Anggaran 2024

Sumber: Perpres 73 Tahun 2023 (lampiran VI)

Pada pelaksanaannya, anggaran pendidikan yang dimandatkan sebanyak 20% dari total APBN tidak secara langsung ditujukan untuk operasional pendidikan, tetapi dialokasikan lagi ke beberapa tujuan. Dapat dilihat pada **gambar 3**, anggaran yang dialokasikan untuk fungsi pendidikan pada tahun 2024 menunjukkan bahwa porsi 20% APBN Pendidikan masih dibagi untuk beberapa fungsi/tujuan yang tidak secara langsung berdampak pada operasional pendidikan. Situasi ini menjadi semakin miris mengingat pola alokasi tersebut terus berlanjut dan bahkan diperburuk pada tahun anggaran berikutnya.

[14] Sistem penganggaran terpadu (*unified budget*) adalah pendekatan penganggaran yang menyatukan seluruh penerimaan dan belanja pemerintah dalam satu kerangka fiskal agar perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi anggaran lebih transparan dan konsisten.



Gambar 4. Alokasi Anggaran Pendidikan 2025

Disarikan penulis melalui: ICW (2024); Nota Keuangan APBN (2025)

Pada tahun 2025, untuk memenuhi janji politik, Prabowo-Gibran menjalankan program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang secara langsung menggerogoti biaya generasi yang idealnya digunakan untuk fungsi pendidikan. Jika ditelaah melalui "Buku I: Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang *Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran* 2025", tema kebijakan fiskal tahun 2025 adalah "Akselerasi Pertumbuhan Ekonomi yang Inklusif dan Berkelanjutan". Untuk mendukung tema tersebut, pemerintah menjalankan strategi jangka pendek yang salah satunya difokuskan pada pendidikan bermutu melalui program "peningkatan gizi anak sekolah". Program yang dimaksud, tentu merujuk pada Program MBG yang dikelola Badan Gizi Nasional (BGN). Tidak tanggung-tanggung, pemerintah mengalokasikan Rp71 triliun atau sebesar 9,8% dari total anggaran pendidikan Rp724.262,7 triliun sebagaimana dijelaskan pada **gambar 4**.

Menanggapi hal tersebut, ICW (2024) menilai penempatan alokasi dana MBG pada anggaran pendidikan merupakan hal yang ilegal. Penempatan ini seolah dilakukan hanya untuk memenuhi *mandatory spending* anggaran pendidikan yang porsinya terlalu besar. Apabila MBG dikeluarkan, anggaran pendidikan hanya mencapai 18% atau sebesar Rp653.262,7 triliun. Jumlah tersebut masih lebih rendah dibanding anggaran pendidikan tahun 2024 yang mencapai Rp665 triliun dan menjadikan anggaran pendidikan 2025 tidak memenuhi minimal *mandatory spending* 20%.

Pengelompokkan MBG dalam bidang pendidikan sedikit bertentangan dengan arah tujuan program ini. MBG ditujukan untuk meningkatkan gizi anak sekolah, memberdayakan UMKM dan ekonomi kerakyatan, serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Selain itu, MBG juga ditujukan untuk pemenuhan gizi balita dan ibu hamil. Apabila basis pendidikan hanya berlandaskan peningkatan gizi anak sekolah, hal ini bertentangan dengan UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 yang sama sekali tidak menyinggung permasalahan gizi dan pangan (ICW, 2024).

Penempatan MBG dalam pos anggaran pendidikan tidak hanya kurang tepat secara peruntukan, tetapi juga berimplikasi langsung pada penyusutan porsi belanja pendidikan yang sesungguhnya. Alokasi yang begitu besar untuk program non-pendidikan menyebabkan ruang fiskal bagi komponen belanja strategis menjadi semakin terbatas. Kondisi ini menciptakan *opportunity cost*[15] yang signifikan terhadap peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)[16], penambahan rata-rata lama sekolah (RLS), perbaikan capaian PISA[17], serta penurunan angka putus sekolah.

3.3. MBG "Menggerogoti Biaya Generasi"

Pada dasarnya, program MBG dirancang dengan tujuan mulia, yaitu memperbaiki gizi anak-anak sekolah di Indonesia. Berdasarkan Survei Status Gizi Indonesia (SSGI), angka prevalensi stunting di Indonesia masih berada di 19,8% pada tahun 2024 (Kemenkes, 2025). Berangkat dari permasalahan tersebut MBG diharapkan dapat menjadi program yang solutif untuk meningkatkan konsentrasi, partisipasi pendidikan, serta menekan angka stunting yang masih tinggi.

Namun, dibalik optimisme itu, MBG memunculkan persoalan baru karena program tersebut dimasukkan ke dalam porsi 20% anggaran pendidikan. Laporan Kemenkeu menunjukkan bahwa alokasi dana MBG pada 2025 sebesar Rp71 triliun berasal dari anggaran pendidikan (Kemenkeu, 2025).

---

[15] *Opportunity cost* dalam pembiayaan negara merujuk pada nilai manfaat dari program/sektor lain yang harus dikorbankan ketika pemerintah mengalokasikan anggaran pada satu kebijakan tertentu

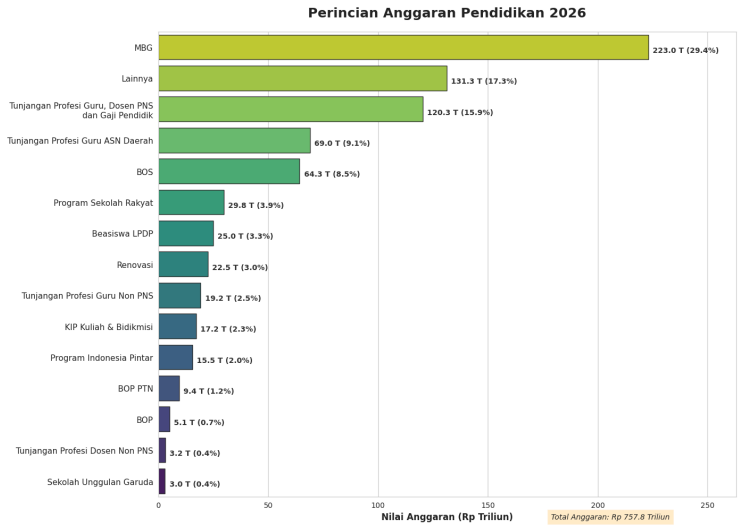
[16] Indeks Pembangunan Manusia (IPM) adalah indikator komposit yang digunakan untuk menilai kualitas hidup suatu wilayah melalui tiga dimensi: kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak.

[17] PISA (*Programme for International Student Assessment*) adalah studi internasional yang mengukur kemampuan literasi membaca, matematika, dan sains pada peserta didik berusia 15 tahun yang diselenggarakan oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Terbaru, dalam RAPBN 2026 yang telah disahkan, alokasi dana MBG meningkat drastis mencapai angka Rp335 triliun dengan sumber serapan dana terbesar berasal dari anggaran pendidikan, yaitu sebesar Rp223,6 T (Detikcom, 2025). Dengan kata lain, sumber anggaran MBG yang diambil dari anggaran pendidikan justru menciptakan paradoks. Paradoks yang dimaksud merujuk pada anggaran pendidikan yang seharusnya digunakan untuk meningkatkan mutu pembelajaran, sesuai dengan UU Sisdiknas, justru terbebani oleh program intervensi gizi yang berpotensi mengurangi komponen belanja untuk menunjang kualitas pendidikan. Terlebih, anggaran pendidikan secara signifikan membiayai 83,4% program MBG.

3.3.1. MBG Memakan Anggaran Pendidikan

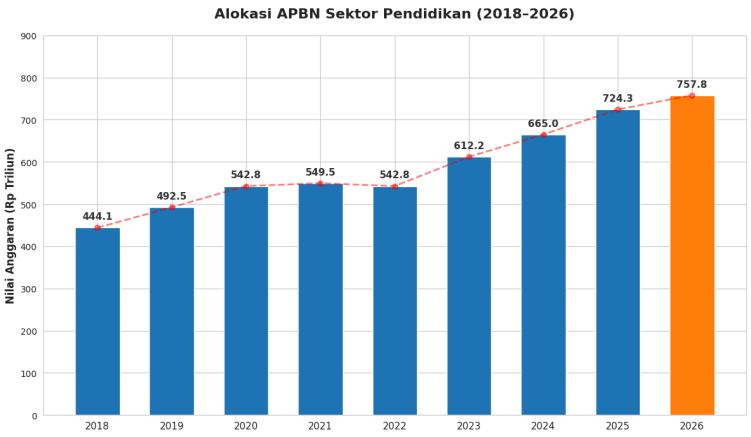
Pergeseran anggaran ini menimbulkan perdebatan di berbagai kalangan. Banyak yang mempertanyakan apakah penggunaan dana pendidikan untuk MBG benar-benar sejalan dengan upaya peningkatan kualitas pendidikan nasional. Pertanyaan ini muncul karena MBG sejatinya tidak begitu berkorelasi dengan pendidikan. Hal tersebut dikarenakan sasaran MBG bukan hanya siswa, tetapi juga ibu hamil dan ibu menyusui. Selain itu, masalah gizi bukan termasuk dalam tantangan pendidikan. Dalam RAPBN 2026, tantangan dalam sektor pendidikan antara lain, IPM dan skor PISA yang rendah, kebutuhan sarana dan prasarana, tenaga pengajar yang berkualitas, tingkat pengangguran lulusan vokasi yang tinggi, dan tingkat partisipasi PAUD dan perguruan tinggi yang belum optimal (Kemenkeu, 2025). Berdasarkan tantangan dalam sektor pendidikan, artinya masalah utama pendidikan adalah mutu belajar, bukan sekadar gizi dan makanan.



Gambar 5. Rincian Anggaran Pendidikan Indonesia 2026

Sumber: Disarikan penulis dari temuan data CELIOS (2025)

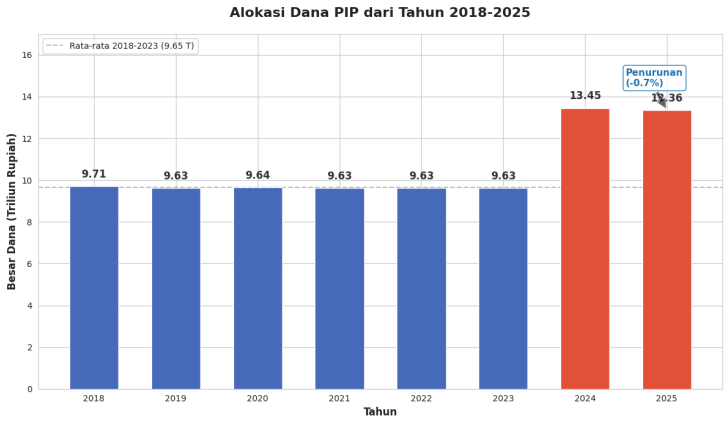
Dalam APBN 2026, anggaran pendidikan ditetapkan sebesar Rp757,8 triliun, menjadikannya yang terbesar sepanjang sejarah. dengan peruntukan yang dapat dilihat pada **gambar 5**. Dari jumlah tersebut, sebanyak Rp223,6 triliun atau sama dengan hampir 30% digunakan hanya untuk membiayai MBG (Kemenkeu, 2025). Alokasi dana MBG ke dalam anggaran pendidikan tidak hanya kurang tepat, tetapi memberikan dampak langsung terhadap sektor pendidikan karena fungsi anggarannya yang bergeser ke intervensi non-akademik.



Gambar 6. Alokasi APBN Sektor Pendidikan (2018–2026)

Sumber: Kemendikdasmen (2025)

Jika melihat tren alokasi anggaran pendidikan dari tahun ke tahun, memang benar besar anggaran sektor pendidikan selalu mengalami kenaikan tiap tahunnya. Sebagaimana yang ditunjukkan pada **gambar 6**, anggaran pendidikan 2026 mengalami peningkatan sebesar Rp33,5 triliun dari tahun sebelumnya, menjadikannya anggaran pendidikan terbesar sepanjang sejarah.



Gambar 7. Alokasi Dana PIP dari Tahun 2018-2025

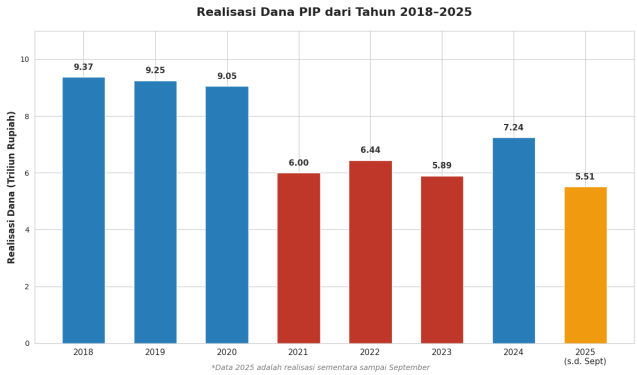
Sumber: Kemendikdasmen (2025)

Namun, meskipun anggaran pendidikan meningkat, ternyata banyak program pendidikan yang justru dipangkas alokasinya. Salah satu yang terimbas adalah alokasi untuk Program Indonesia Pintar (PIP) yang mengalami penurunan dari 13,45 T (2024) menjadi 13,36 T (2025) sebagaimana ditunjukkan pada **gambar 7.**

Gambar 8. Jumlah Penerima PIP dari Tahun 2018–2025

Sumber: Kemendikdasmen (2025)

Sebagaimana ditunjukkan pada **gambar 8,** dampak yang paling dirasa adalah terdapat lebih dari dua juta siswa-siswi penerima PIP dari kalangan SD/SMP/SMA/SMK yang berasal dari kalangan tidak mampu kehilangan subsidi pendidikan selama setahun terakhir.



Gambar 9. Realisasi Dana PIP dari Tahun 2018–2025

Sumber: Kemendikdasmen (2025)

Selain itu, anggaran PIP yang menurun pun diikuti realisasi dana yang tidak penuh. Hal ini semakin membuat ironi bagaimana anggaran pendidikan kita banyak yang bocor dalam proses realisasinya.

Selain PIP, dana KIP-K juga mengalami pemangkasan hampir 50%, yaitu dari 8,5 juta menjadi 4,5 juta per semester (Detikcom, 2025). Pemangkasan tersebut berdampak pada jumlah penerima KIP-K yang mengalami penurunan. Fenomena turunnya dana PIP dan pemangkasan dana KIP-K menunjukkan adanya pergeseran prioritas yang justru merugikan kelompok yang paling rentan. Bertolak belakang dengan itu, MBG yang sifatnya massal dan belum jelas targetnya mendapatkan anggaran yang jauh lebih besar.

Tidak hanya penurunan alokasi anggaran PIP dan KIP-K, infrastruktur fisik pendidikan yang masih belum layak juga tak kunjung menjadi perhatian dari pemerintah. Hingga tahun 2024 masih banyak sekolah yang memiliki kondisi ruang kelas tidak layak dan terus meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan rincian dana pendidikan untuk DAK fisik, dana yang dialokasikan untuk renovasi adalah sekitar 22.5 triliun. Anggaran ini dipakai untuk merenovasi sekolah rusak, dan infrastruktur pendidikan lainnya.

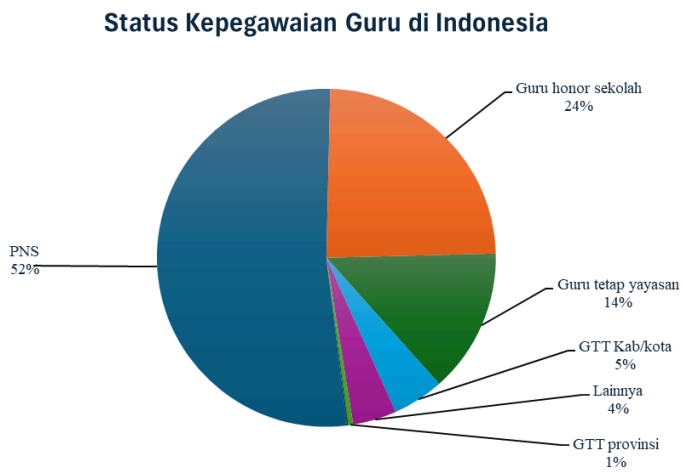
Tabel 3. Data Ruang Kelas dengan Kategori Rusak Berat

Ket.	2022	2024
SD	97.471 unit	127.108 unit
SMP	22.048 unit	29.398 unit
SMA	7.771 unit	11.951 unit

Sumber: Validnews (2025)

Dari data yang dikemukakan oleh kemendikdasmen sebagaimana yang ditunjukkan pada **tabel 3,** jumlah ruang kelas yang masuk ke dalam kategori rusak berat terus bertambah seiring waktunya. Selain itu, banyak sekolah di daerah 3T yang belum layak disebut sekolah, seperti belum tersedianya laboratorium, belum terfasilitasi listrik dan internet, serta kurangnya ruang kelas (Tempo, 2025).

Jika dibandingkan dengan anggaran MBG, alokasi dana untuk renovasi infrastruktur pendidikan hanya mencakup sekitar 10% dari total anggaran MBG. Ketimpangan proporsi ini menunjukkan bahwa prioritas kebijakan pemerintah masih lebih berfokus pada program bantuan konsumtif dibandingkan dengan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan yang bersifat jangka panjang. Padahal, dengan besarnya anggaran MBG, pemerintah sebenarnya memiliki kapasitas fiskal untuk merenovasi sekolah-sekolah rusak, meningkatkan kualitas ruang kelas, serta melengkapi fasilitas pendidikan di seluruh provinsi, terutama di daerah 3T, sehingga tercipta lingkungan belajar yang lebih layak dan berkelanjutan.



Gambar 10. Status Kepegawaian Guru di Indonesia

Sumber: Databoks (2025)

Selain infrastruktur, kualitas dan jaminan kesejahteraan guru juga masih menjadi suatu persoalan yang serius. Data dari Databoks menyatakan bahwa saat ini kualitas guru menjadi masalah terbesar dalam pendidikan Indonesia, terutama gaji guru honorer (Databoks, 2025). Status kepegawaian di Indonesia pun masih belum merata, sebanyak 52% guru merupakan PNS sedangkan 48% lainnya berstatus non PNS dengan 704.503 masih merupakan guru honorer (Databoks, 2022).

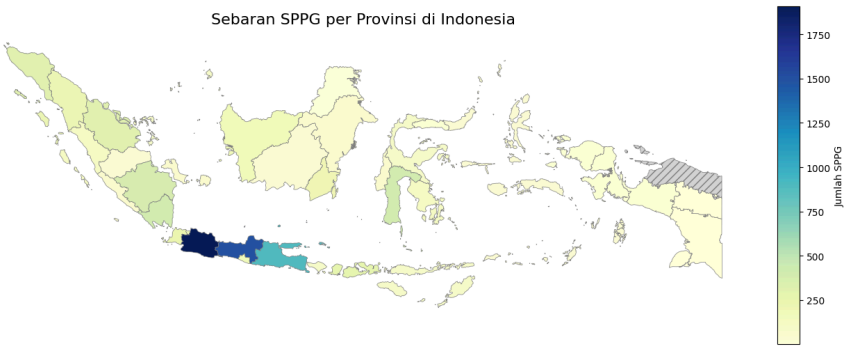
Ketimpangan status kepegawaian tersebut turut berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan para guru, terutama mereka yang berstatus honorer. Survei IDEAS (2024) menunjukkan bahwa 74% guru honorer mendapat gaji dibawah Rp2 juta. Bahkan 20,5% diantaranya hanya menerima gaji dibawah Rp500.000/bulan. Di sejumlah daerah, gaji guru honorer berkisar Rp300-500 ribu dan hanya sebagian kecil gaji guru honorer di kota besar dapat mencapai Rp1 juta. Angka ini jelas jauh dari kata layak karena masih dibawah UMR (upah minimum regional).

Meskipun saat ini presiden memberikan tunjangan sebesar Rp2.000.000 sebagai tunjangan sertifikasi, tetapi tidak semua guru honorer dapat mengaksesnya. Dana bantuan yang diberikan juga sangat kecil, yaitu sebesar Rp600.000/dua bulan atau setara dengan Rp300.000/bulan (Kompas, 2025). Dengan gaji bulanan yang kecil dan bantuan yang sama kecilnya, banyak guru honorer masih harus bekerja sambilan untuk mencukupi kebutuhan hidup. Hal ini berimplikasi pada

kualitas belajar-mengajar yang tidak optimal. Tanggung jawab guru yang besar atas pemenuhan amanat UUD "*mencerdaskan kehidupan bangsa*," seharusnya diiringi dengan kesejahteraan pemenuhan kebutuhan hidup sang guru. Namun, jika pemenuhan hidupnya tidak dapat terpenuhi, kinerja dan fokus untuk proses belajar-mengajar akan memburuk. Dengan kata lain, kondisi ini memperlihatkan adanya ketimpangan alokasi anggaran, guru yang seharusnya pilar utama pendidikan justru belum dijamin kesejahteraannya. Di sisi lain, MBG yang dampaknya masih belum jelas justru menyerap ratusan triliun dari anggaran pendidikan.

3.3.2. Eksistensi MBG

Pada tahun 2025 MBG ditargetkan dapat menjangkau 82,9 juta penerima yang dilayani oleh 32.000 Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Namun, realitas di lapangan masih jauh dari target yang direncanakan. Per 18 November 2025, hanya sekitar 15.369 SPPG yang tercatat aktif melayani, dan total penerima manfaat MBG mencapai ± 41,9 juta orang.



Gambar 11. Sebaran SPPG per Provinsi di Indonesia
Sumber: Badan Gizi Nasional (2025)

Berdasarkan peta persebaran SPPG, terlihat jelas bahwa konsentrasi infrastruktur program masih didominasi oleh provinsi di Pulau Jawa. Ketimpangan ini sangat mencolok jika dibandingkan dengan wilayah timur Indonesia; misalnya, Provinsi Papua tercatat hanya memiliki 37 unit SPPG, sementara beberapa provinsi lain bahkan belum memiliki fasilitas yang memadai. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi MBG masih gagal menjangkau wilayah-wilayah yang paling membutuhkan intervensi gizi

secara merata, khususnya daerah 3T, yang sejak awal dijanjikan sebagai prioritas utama.

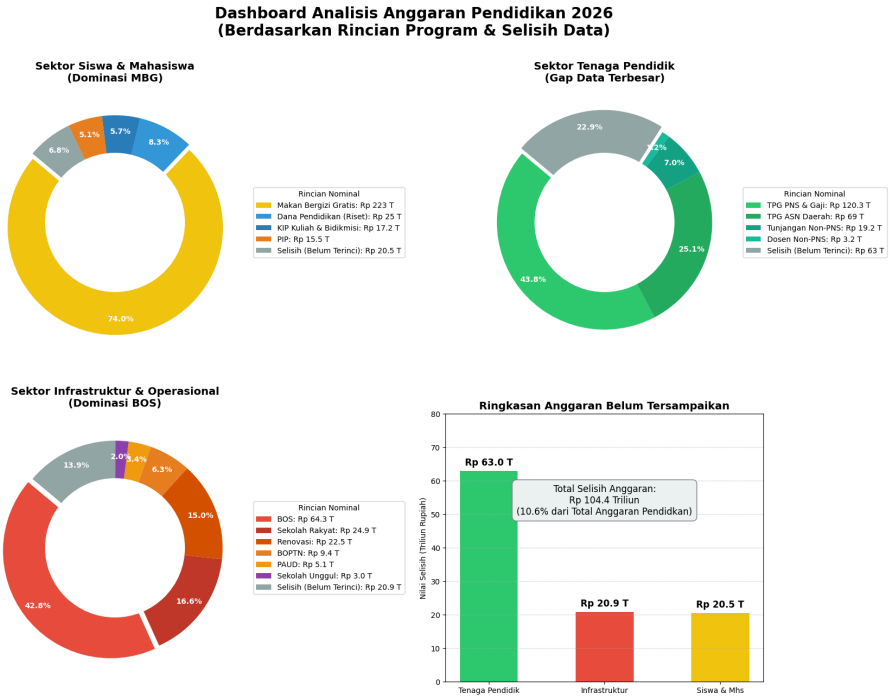
Masalah lain yang muncul adalah terkait serapan anggaran. Berdasarkan data Kementerian Keuangan per 18 November 2025, dari total pagu anggaran MBG dalam APBN 2025 sebesar Rp71 triliun, realisasi anggaran MBG baru mencapai Rp41,3 triliun atau sekitar 58,2%. Meskipun angka ini menunjukkan peningkatan dibandingkan periode awal tahun, sisa anggaran yang besar menjelang akhir tahun fiskal mengindikasikan adanya hambatan birokrasi dan tantangan eksekusi di lapangan. Lambatnya akselerasi penyerapan di semester pertama membuktikan bahwa program ini terjebak pada persoalan administratif yang menghambat manfaatnya diterima masyarakat secara tepat waktu.

Lebih jauh, percepatan pelaksanaan MBG di sejumlah daerah justru memicu krisis keamanan pangan. Laporan dari Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia (JPPI) mencatat hingga September 2025, terdapat setidaknya 5.360 anak yang menjadi korban keracunan makanan akibat distribusi pangan yang tidak memenuhi standar. Kasus keracunan massal ini menjadi bukti nyata lemahnya sistem pengawasan kualitas. Kombinasi antara rendahnya daya jangkau ke wilayah 3T dan lemahnya kontrol mutu makanan mempertegas bahwa tanpa evaluasi total, program ini berisiko gagal mencapai tujuan gizi nasional dan justru membahayakan kesehatan penerima manfaat.

3.4. Sekolah Kedinasan, Sekolah Ketimpangan

Jika kita berbicara mengenai lembaga penyelenggara pendidikan tinggi di Indonesia, tentu tidak terlepas dengan sekolah kedinasan. Secara definisi menurut UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional* Pasal 29 ayat 1, Pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen. Perguruan Tinggi Kedinasan (PTK) yang selanjutnya disebut PTKL (Perguruan Tinggi Kementerian Lain) pada awalnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan internal K/L yang bersangkutan. Namun, dalam perjalanannya, sekolah kedinasan berkembang menjadi perguruan tinggi yang tidak hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan internal akan tetapi juga pemenuhan kebutuhan K/L lain (A. Wijayanti, et. al 2020).

Dalam perkembangannya, sekolah kedinasan memunculkan persoalan serius terkait proporsi alokasi anggaran. Sekolah kedinasan, yang secara kuantitatif memiliki jumlah penerima manfaat jauh lebih kecil dibandingkan total peserta didik di perguruan tinggi negeri dan swasta, justru memperoleh alokasi anggaran yang jauh lebih besar. Hal ini diungkapkan secara terbuka oleh Melchias Markus Mekeng, Anggota Komisi XI DPR RI, yang menyebut bahwa anggaran pendidikan kedinasan dalam APBN 2025 mencapai sekitar Rp104,5 triliun untuk melayani kurang lebih 13 ribu mahasiswa, sementara anggaran pendidikan formal hanya sekitar Rp91,2 triliun untuk lebih dari 50 juta penerima manfaat, belum termasuk sumber pendanaan lain dari kerja sama dan usaha mandiri PTKL (Tempo, 2025).



Gambar 12. Analisis Kebocoran Anggaran Pendidikan 2026

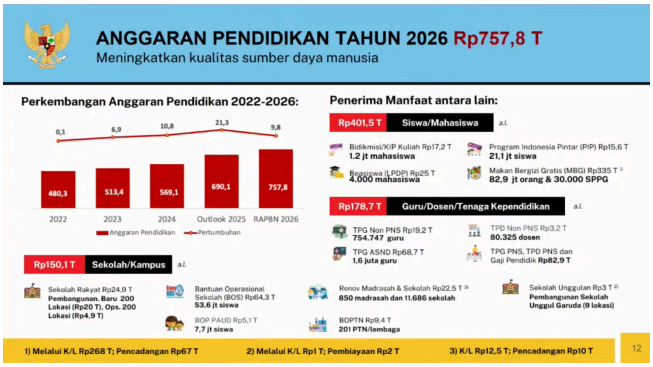
Sumber: Disarikan dari temuan data CELIOS (2025)

Imbas dari kritik tersebut, Eks Menteri Keuangan Sri Mulyani mengeluarkan pernyataan bahwa mulai tahun 2026 pembiayaan sekolah kedinasan tidak akan lagi diambil dari anggaran pendidikan nasional. Ini merupakan angin segar dalam upaya memperbaiki tata kelola fiskal dan mengembalikan fokus anggaran pendidikan pada sasaran yang lebih luas. Namun, berdasarkan temuan CELIOS, terdapat penumpang gelap anggaran

pada dokumen anggaran kemenkeu untuk setiap penerima manfaat. Sebagaimana terlampir pada **gambar 12,** terdapat perbedaan jumlah anggaran yang didapat dengan anggaran yang disampaikan pada seluruh penerima manfaat yang jika diakumulasikan mencapai Rp104,4 triliun rupiah, kebocoran ini menimbulkan asumsi bahwa dana anggaran sekolah kedinasan belum benar-benar keluar dari anggaran pendidikan.

Walaupun memakan anggaran yang sangat besar nyatanya anggaran tersebut tidak dibicarakan dalam konferensi pers RAPBN dan Nota Keuangan 2026. Ketidakjelasan ini menimbulkan pertanyaan serius, mengapa dana sebesar itu tidak dipaparkan secara terbuka sebagaimana pos-pos pendidikan lainnya? Jika memang pembiayaan sekolah kedinasan tidak lagi ditempatkan dalam alokasi pendidikan, maka sudah sepatutnya dana tersebut dipertanggungjawabkan secara terang-benderang, baik dalam dokumen resmi negara maupun dalam forum publik.

Ketiadaan informasi tersebut bukan sekadar persoalan teknis transparansi, tetapi merambah pada potensi degradasi prinsip akuntabilitas dalam tata kelola keuangan negara. Lebih jauh lagi, praktik seperti ini dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam mengelola anggaran pendidikan, terutama ketika masyarakat masih menghadapi berbagai persoalan mendasar seperti kekurangan guru, fasilitas belajar yang buruk, dan akses pendidikan yang tidak merata di banyak daerah.



Gambar 13. Pemaparan Anggaran Pendidikan
Sumber: Konferensi Pers Kementerian Keuangan (2025)

Selain persoalan keterbukaan, masalah utama pada sekolah kedinasan terletak pada ketimpangan alokasi anggaran yang tidak sebanding dengan

besaran pembiayaan pendidikan lainnya maupun luaran yang dihasilkan. Berdasarkan Laporan Tahunan KPK tahun 2024, PTKL memperoleh bantuan operasional rata-rata sebesar Rp2,8 juta per mahasiswa per semester. Sementara itu, Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dan PTN-BH hanya menerima sekitar Rp1,6 juta per mahasiswa per semester, sedangkan Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri (PTKIN) memperoleh alokasi yang jauh lebih rendah, yakni sekitar Rp441 ribu per mahasiswa per semester. Temuan ini memperlihatkan adanya kesenjangan pembiayaan antarlembaga pendidikan tinggi, di mana mahasiswa di PTKL memperoleh dukungan negara yang jauh lebih besar dibandingkan mahasiswa di perguruan tinggi lainnya.

Kondisi tersebut menegaskan urgensi evaluasi kebijakan alokasi anggaran agar distribusi pembiayaan pendidikan tinggi dapat berlangsung lebih proporsional dan selaras dengan tujuan pembangunan pendidikan nasional. Pendidikan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 UUD 1945, ditujukan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa secara menyeluruh, bukan semata-mata menyiapkan kelompok terbatas aparatur negara dengan biaya yang tidak sebanding dengan jangkauan manfaatnya. Selain itu, pengintegrasian anggaran PTKL ke dalam pos anggaran pendidikan berpotensi menimbulkan persoalan yuridis, karena beririsan dengan prinsip *mandatory spending* dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional*, yang menuntut alokasi anggaran pendidikan digunakan secara inklusif dan merata bagi seluruh warga negara.

Selain persoalan alokasi anggaran PTKL yang besar, terdapat persoalan lain yang perlu diperhatikan. Berdasarkan kajian KPK tahun 2018 tentang *Perbaikan Kebijakan Tata Kelola Perguruan Tinggi Kedinasan* didapati temuan 119 kecurangan dalam pengadaan barang dan jasa di lingkungan PTKL. Temuan tersebut bukan hanya persoalan teknis administrasi, tetapi juga mengindikasikan adanya potensi praktik koruptif yang dapat merugikan negara serta menurunkan kepercayaan publik terhadap integritas lembaga pendidikan kedinasan.

Searah dengan kajian KPK, menurut berita tempo tahun 2024, terdapat beberapa penggunaan anggaran PTKL diluar peruntukkan, yaitu alokasi dana untuk membuat Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan pelanggaran pasal 5 PP 57 tahun 2022, yakni program studi PTK harus bersifat teknis dan spesifik

tidak boleh tumpang tindih dengan program studi dibawah kementrian pendidikan, nyatanya banyak program studi di PTKL yang tidak memenuhi kriteria tersebut. Ini adalah pertanda lemahnya pengawasan dan penegakkan hukum di lingkungan PTKL.

Kondisi ini menegaskan bahwa masalah tata kelola PTKL bukan sekadar isu lama, tetapi dapat terus berulang jika tidak dilakukan pembaruan kebijakan dan pengawasan. Apalagi, dalam konteks 2025, ketika tuntutan efisiensi anggaran dan kebutuhan SDM berkualitas semakin tinggi, keberadaan temuan lama tanpa evaluasi baru berisiko membuat PTK tetap menjadi beban fiskal tanpa memberikan kontribusi signifikan terhadap peningkatan kualitas pendidikan nasional.

Selain melihat disparitas anggaran, kualitas PTKL harus diperhatikan karena dengan anggaran yang besar sudah selayaknya PTKL mampu menghasilkan kampus dengan kualitas setara kampus bonafit lainnya, Namun, ironinya, berdasarkan data BAN-PT tahun 2025 menunjukkan hanya 8 kampus yang memiliki akreditasi unggul. Hal ini sepatutnya menjadi pertanyaan, kenapa dengan dukungan dana yang begitu besar, capaian mutu PTKL masih tertinggal dibanding PTN lain yang justru mendapatkan anggaran yang lebih minim.

Fakta tersebut memperlihatkan bahwa permasalahan utama PTKL terletak pada inefisiensi, lemahnya akuntabilitas, dan orientasi yang belum selaras dengan kebutuhan pendidikan tinggi modern. Oleh karena itu, penting rasanya untuk menguji kembali relevansi PTKL dengan arah pembangunan sumber daya manusia Indonesia. Jika orientasi PTKL masih sebatas memenuhi kebutuhan internal birokrasi dengan biaya yang sangat besar, maka hal ini berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan dalam distribusi manfaat anggaran pendidikan. Sebaliknya, bila PTKL mampu menghasilkan lulusan yang kompetitif di pasar kerja yang lebih luas, maka justifikasi anggaran besar yang dialokasikan negara dapat lebih diterima.

3.5. Sinkronisasi APBN Pendidikan dengan Komitmen Pembangunan Nasional Serta Implikasinya terhadap Masyarakat

Dalam Asta Cita[18] poin keempat, pasangan Prabowo–Gibran menempatkan penguatan pembangunan SDM sebagai salah satu fokus utama, mencakup pengembangan sains, ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), kesehatan, prestasi dan olahraga, kesetaraan gender, penguatan peran perempuan, pemuda (generasi milenial dan generasi Z), serta penyandang disabilitas. Sejalan dengan arah tersebut, RPJMN 2024–2029 menetapkan penguatan pendidikan, sains dan teknologi, serta digitalisasi sebagai program prioritas nasional. Strategi peningkatan kualitas SDM ini merefleksikan komitmen pemerintah untuk membentuk angkatan kerja yang lebih produktif dan kompetitif dalam menghadapi transformasi ekonomi global, dengan menempatkan peningkatan modal manusia sebagai pilar utama pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Salah satu indikator keberhasilan yang ditetapkan pemerintah dalam mewujudkan agenda tersebut adalah peningkatan Indeks Modal Manusia (*Human Capital Index*/HCI) dari 0,54 pada tahun 2020 menjadi 0,59 pada tahun 2029, serta peningkatan IPM. HCI, yang dikembangkan oleh World Bank sejak Oktober 2018, dirancang sebagai ukuran kontribusi kesehatan dan pendidikan terhadap produktivitas generasi pekerja masa depan. Indeks ini mengestimasi modal manusia potensial yang dapat dicapai oleh seorang anak yang lahir saat ini, dengan mempertimbangkan risiko kesehatan dan kualitas pendidikan di negara tempat ia tumbuh, sehingga mencerminkan tingkat produktivitas generasi masa depan dalam perekonomian.

Berdasarkan metodologi resmi World Bank sebagaimana dirumuskan oleh Aart Kraay (2018), HCI tersusun atas tiga komponen utama yang terintegrasi dalam satu ukuran, yaitu:

(1) Kelangsungan hidup (*survival*), yang diukur melalui probabilitas seorang anak bertahan hingga usia 5 tahun berdasarkan angka kematian balita;
(2) Pendidikan yang disesuaikan dengan pembelajaran (*expected learning-adjusted years of school*), yang menggabungkan kuantitas

[18] Asta Cita adalah delapan agenda prioritas pembangunan nasional yang menjadi kerangka arah kebijakan pemerintahan Prabowo Subianto-Gibran Rakabuming Raka untuk periode 2024–2029

pendidikan (ekspektasi lama sekolah hingga usia 18 tahun) dengan kualitas pendidikan melalui skor tes internasional yang diharmonisasi seperti TIMSS dan PISA; serta

(3) Kesehatan, yang diukur melalui tingkat kelangsungan hidup dewasa (proporsi penduduk usia 15 tahun yang bertahan hingga usia 60 tahun) dan prevalensi stunting pada balita.

Sementara itu, IPM)yang dikembangkan oleh United Nations Development Programme (UNDP) mengukur tiga dimensi utama, yaitu:

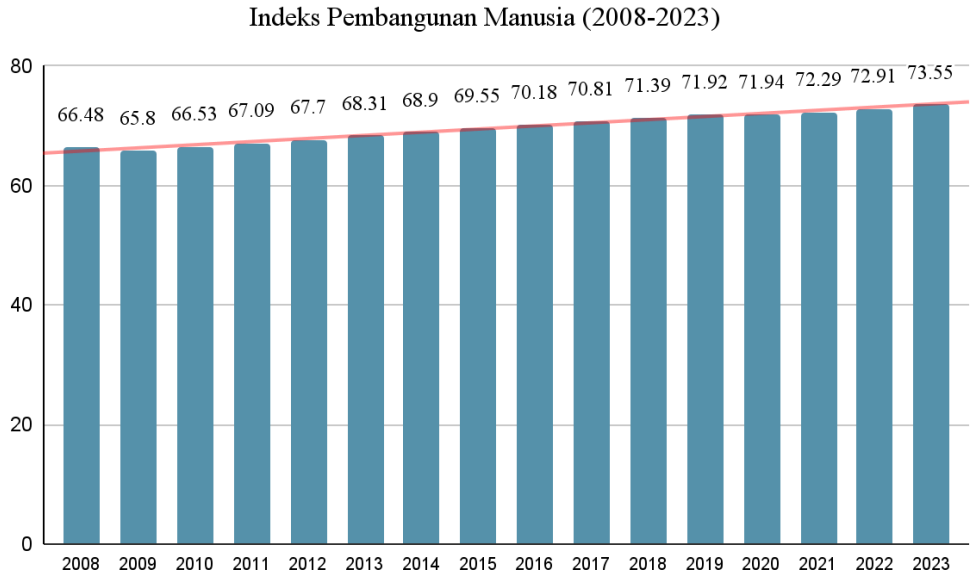
(1) Kesehatan melalui Umur Harapan Hidup (UHH) saat lahir;
(2) Pendidikan melalui Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS); serta
(3) Standar hidup layak melalui pengeluaran per kapita yang disesuaikan dengan paritas daya beli (*Purchasing Power Parity*/PPP).

Dalam konteks dimensi pendidikan, HLS merujuk pada jumlah tahun sekolah yang diharapkan akan ditempuh oleh seorang anak pada usia tertentu di masa depan, sedangkan RLS menggambarkan rata-rata tahun pendidikan formal yang telah ditempuh oleh penduduk usia 25 tahun ke atas. Dalam hal ini, IPM berfungsi sebagai instrumen pengukuran yang komprehensif untuk menilai capaian pembangunan manusia secara keseluruhan dan menjadi rujukan penting dalam memahami tren jangka panjang pembangunan manusia di Indonesia.

Meskipun HCI dan IPM memiliki orientasi dan pendekatan metodologis yang berbeda, keduanya saling melengkapi dalam mengukur dimensi pembangunan manusia secara komprehensif. HCI berfokus pada potensi produktivitas ekonomi generasi mendatang dan secara eksplisit memasukkan pengukuran kualitas pembelajaran melalui skor tes internasional, sedangkan dimensi pendidikan dalam IPM lebih merefleksikan aspek kuantitas dan akses terhadap pendidikan formal. Oleh karena itu, IPM tidak sepenuhnya mampu merepresentasikan dimensi kualitas pembelajaran sebagaimana diukur dalam HCI, karena HCI mensyaratkan data capaian hasil belajar (*learning outcomes*).

Pendekatan yang mengintegrasikan kuantitas dan kualitas pendidikan dikenal sebagai *learning-adjusted years of schooling* (LAYS), yang dihitung dengan mengalikan ekspektasi lama sekolah dengan rasio skor tes terhadap

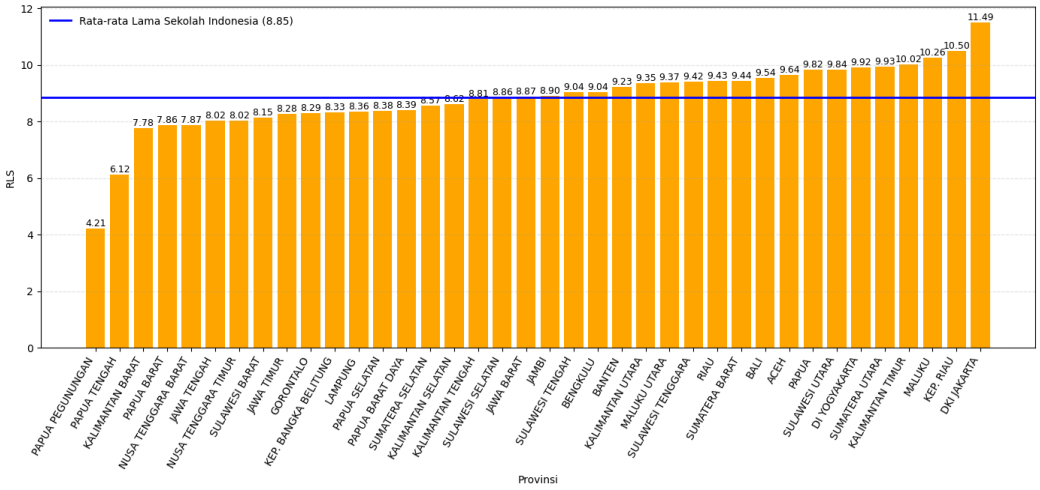
benchmark internasional, sebagaimana diadopsi dalam perhitungan HCI. Meskipun terdapat perbedaan metodologis, kedua indeks ini menunjukkan korelasi positif dalam praktik pembangunan. Negara dengan modal manusia yang kuat cenderung memiliki IPM yang tinggi, karena investasi pada sektor kesehatan dan pendidikan memberikan kontribusi simultan terhadap kedua indikator tersebut. Pergerakan indikator pendidikan seperti HLS dan RLS juga tercermin dalam dinamika IPM, yang memberikan gambaran komprehensif mengenai kualitas pembangunan manusia dari waktu ke waktu.



Gambar 14. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2008 - 2023
Sumber: BPS (2024)

Selama kurun waktu 16 tahun, IPM Indonesia menunjukkan tren peningkatan yang stabil dan konsisten sebagaimana terlihat pada **gambar 14**. Indeks ini meningkat dari 66,48 pada tahun 2008 menjadi 73,55 pada tahun 2023, atau naik sebesar 7,07 poin. Kenaikan ini tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan berlangsung secara gradual dengan rata-rata kenaikan sekitar 0,4–0,5 poin per tahun. Pola kenaikan yang relatif linear ini menandakan bahwa perbaikan dimensi pendidikan, kesehatan, dan standar hidup berjalan secara bertahap tanpa adanya lonjakan ekstrem. Meskipun demikian, grafik tersebut juga memperlihatkan bahwa percepatan pertumbuhan IPM tampak mulai melambat setelah 2017, mengindikasikan bahwa capaian pembangunan manusia telah memasuki fase *diminishing return*, yaitu ketika peningkatan

lebih lanjut membutuhkan intervensi yang lebih intensif dan terarah. Selain itu, kenaikan agregat nasional ini masih menyembunyikan ketimpangan antarwilayah sebagaimana ditunjukkan **gambar 15** di bawah. Provinsi dengan kualitas layanan publik rendah atau tingkat kemiskinan tinggi tidak mengalami pertumbuhan IPM secepat daerah maju sehingga hal ini dapat memengaruhi RLM per provinsi.



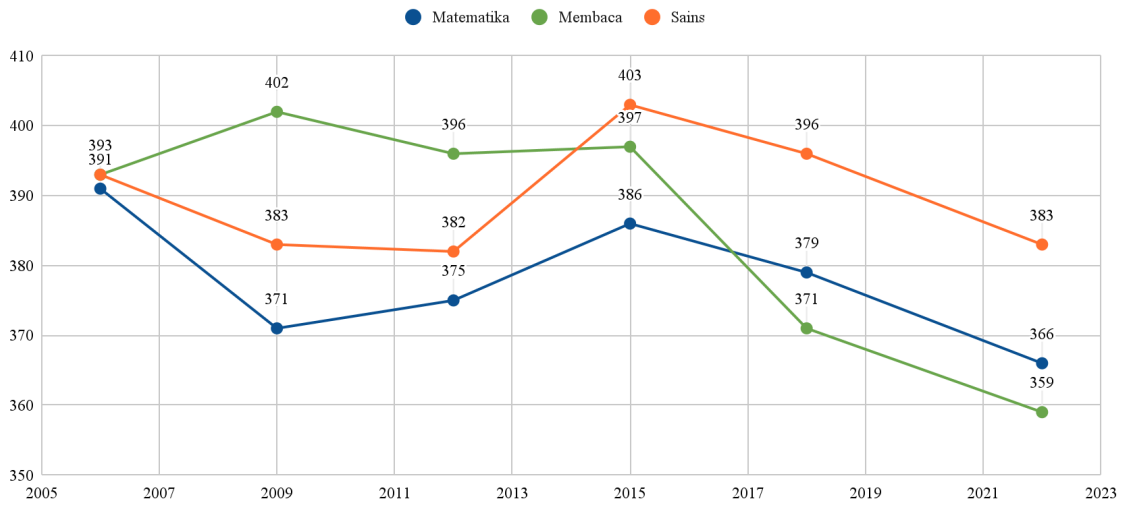
Gambar 15. Rata-rata Lama Sekolah Per Provinsi 2024

Sumber: BPS (2024)

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2024), RLS nasional berada pada angka 8,85 tahun. Jika dibandingkan dengan persebaran antarprovinsi, data pada grafik menunjukkan adanya ketimpangan spasial yang sangat mencolok. DKI Jakarta menempati posisi tertinggi dengan RLS mencapai 11,49 tahun, jauh melampaui rata-rata nasional, diikuti oleh provinsi-provinsi relatif maju seperti Kalimantan Timur, Kepulauan Riau, maupun Bali yang berada di kisaran 9,8–10,5 tahun. Bahkan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikenal sebagai kota pelajar hanya menempati urutan keenam dengan 9,92 tahun—data tersebut menandakan bahwa keunggulan pendidikan tidak selalu linear dengan branding daerah sebagai pusat pendidikan. Di sisi lain, provinsi-provinsi di kawasan timur Indonesia terutama Papua Pegunungan dan Papua Barat Daya menunjukkan RLS yang sangat rendah, masing-masing 4,21 tahun dan sekitar 6,12 tahun.

Perbedaan ekstrem antara provinsi tertinggi dan terendah mencapai lebih dari 7 tahun, sebuah kesenjangan yang menegaskan bahwa akses dan keberlanjutan pendidikan belum merata. Dengan demikian, grafik RLS ini menegaskan bahwa peningkatan IPM secara nasional tidak sepenuhnya mencerminkan pemerataan capaian pendidikan di tingkat daerah, dan kesenjangan inilah yang menjadi salah satu faktor penghambat peningkatan kualitas modal manusia Indonesia secara keseluruhan.

Oleh karena itu, pengukuran pembangunan pendidikan tidak dapat hanya bertumpu pada indikator kuantitas seperti rata-rata lama sekolah, melainkan juga perlu mencakup dimensi kualitas pembelajaran. Dalam konteks ini, skor *Programme for International Student Assessment* (PISA) dapat dijadikan sebagai salah satu rujukan penting untuk menilai capaian kompetensi siswa secara lebih substantif, sebagaimana digunakan dalam kajian Filmer et al. (2018).



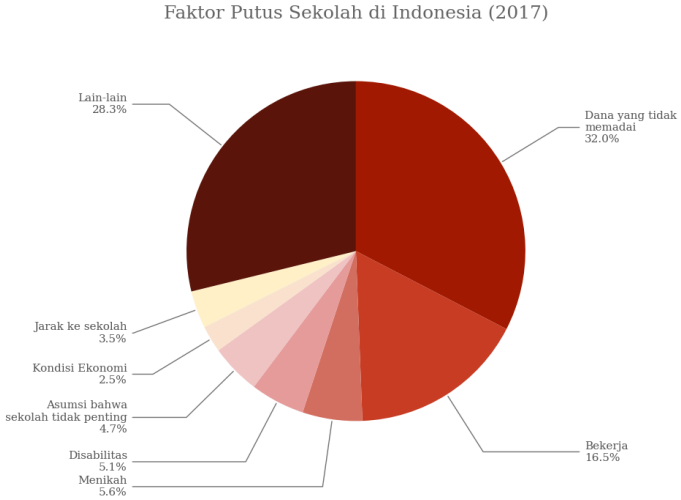
Gambar 16. Trendline Skor PISA di Indonesia

Sumber: Goodstats.id (2023)

Berdasarkan data PISA yang dirangkum oleh GoodStats (2023), capaian literasi membaca, matematika, dan sains siswa di Indonesia pada periode 2005–2022 menunjukkan kecenderungan tren yang menurun. Skor membaca mencapai titik tertingginya pada tahun 2009 dengan nilai 402, sementara skor sains dan matematika mencapai puncak pada tahun 2015, masing-masing sebesar 403 dan 386. Namun, setelah tahun 2015, terjadi

penurunan yang signifikan hingga tahun 2022. Pada tahun tersebut, skor sains turun menjadi 383, sedangkan skor matematika dan membaca mencapai titik terendah sejak 2006, masing-masing sebesar 366 dan 359. Temuan ini memperlihatkan bahwa peningkatan IPM dan RLS yang selama ini dijadikan indikator keberhasilan belum sepenuhnya merefleksikan kualitas pembelajaran yang sesungguhnya di ruang kelas, serta belum mampu menjawab persoalan substantif dalam mutu pendidikan nasional.

Lebih jauh, jika ditinjau dari perspektif inklusivitas, keterbatasan RLS sebagai indikator semakin jelas karena tidak mampu menangkap realitas kelompok rentan dalam sistem pendidikan. RLS hanya merekam durasi partisipasi, tanpa merefleksikan kualitas akses yang dinikmati oleh anak-anak dengan kebutuhan khusus. World Health Organization (2011) mencatat bahwa lima dari sepuluh anak di dunia mengalami hambatan perkembangan, dan situasi ini semakin berat di negara-negara berpendapatan rendah–menengah, di mana sekitar 40% anak penyandang disabilitas terpaksa putus sekolah di tingkat sekolah dasar dan 55% di tingkat sekolah menengah pertama. Fakta ini menegaskan bahwa persoalan putus sekolah tidak semata dipicu oleh faktor ekonomi, melainkan juga oleh lemahnya kapasitas sistem pendidikan dalam menyediakan layanan yang benar-benar inklusif.



Gambar 17. Faktor Putus Sekolah di Indonesia
Disarikan penulis melalui: World Bank (2020), SUSENAS (2017)

World Bank (2020) dalam publikasinya "*The Promise of Education in Indonesia*" menemukan bahwa dalam konteks inklusivitas partisipasi pendidikan di Indonesia dihadapkan dengan permasalahan putus sekolah. Dalam hal ini, dana yang tidak memadai merupakan alasan tertinggi dari angka putus sekolah di Indonesia menyumbang sebesar 32.0%, bekerja sebesar 16.5%, keputusan untuk menikah sebesar 5.6%, disabilitas sebesar 5.1%, asumsi merasa cukup atas pendidikan sebesar 4.7%, kondisi ekonomi sebesar 2.5%, jarak ke sekolah sebesar 3.5%, hingga alasan lainnya sebesar 28.3%. Faktor - faktor di atas, merupakan gambaran umum dari kompleksitas realita pendidikan di Indonesia. Selain itu, World Bank menyatakan bahwa faktor-faktor ini kemungkinan besar akan selalu ada yang menjadi hambatan dalam mewujudkan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam publikasi tersebut, World Bank menyoroti bahwa keberhasilan pendidikan di Indonesia merupakan angan-angan semu tanpa dedikasi untuk mewujudkan kesetaraan dan inklusivitas. Hal tersebut menegaskan bahwa persoalan pendidikan di Indonesia bukan hanya menyangkut kualitas layanan, tetapi juga berkaitan erat dengan tata kelola dan keadilan dalam penganggaran yang menentukan arah pembangunan pendidikan itu sendiri.

Sejalan dengan itu, World Bank (2020) dalam publikasi "*The Promise of Education in Indonesia*" menunjukkan bahwa masalah putus sekolah di Indonesia dipicu oleh faktor yang kompleks dan saling berkaitan. Alasan utama berasal dari keterbatasan dana (32,0%), diikuti oleh keharusan bekerja (16,5%), keputusan menikah (5,6%), disabilitas (5,1%), persepsi merasa pendidikan sudah cukup (4,7%), kondisi ekonomi keluarga (2,5%), serta jarak ke sekolah (3,5%), dengan faktor lainnya menyumbang 28,3%. Pola ini memperlihatkan bahwa putus sekolah bukanlah persoalan tunggal, melainkan refleksi dari akumulasi kegagalan negara dalam menjamin akses pendidikan yang setara. Bank Dunia juga menegaskan bahwa tanpa komitmen serius terhadap kesetaraan dan inklusivitas, keberhasilan pendidikan di Indonesia berisiko menjadi ilusi statistik semata. Dengan demikian, persoalan pendidikan nasional tidak hanya berkaitan dengan mutu layanan, tetapi juga berakar pada persoalan tata kelola dan keadilan dalam penganggaran yang menentukan arah pembangunan pendidikan itu sendiri.

3.6. APBN Pendidikan Berkeadilan

Dimensi pendidikan merupakan fondasi esensial dalam pembangunan suatu negara, tercermin dari peran strategisnya dalam berbagai indikator makro seperti HCI yang mengukur potensi produktivitas suatu bangsa dan IPM yang digunakan untuk menilai capaian pembangunan antardaerah. Kedua indikator tersebut secara konsisten menempatkan pendidikan sebagai determinan utama kualitas sumber daya manusia. Namun, dalam praktik kebijakan kontemporer, fungsi strategis pendidikan tidak selalu dioptimalkan untuk peningkatan kualitas manusia, melainkan kerap mengalami distorsi akibat pemanfaatannya sebagai instrumen politik yang diarahkan untuk menopang agenda kekuasaan dan kepentingan elit.

Distorsi tersebut tampak nyata dalam praktik alokasi anggaran pendidikan, di mana berbagai program yang tidak berkaitan langsung dengan fungsi pendidikan justru dibebankan ke dalam skema *mandatory spending* 20% anggaran pendidikan dalam APBN. Kehadiran program MBG, pembiayaan sekolah kedinasan, serta berbagai program pelatihan di K/L yang dibiayai melalui pos anggaran pendidikan telah menciptakan bias dalam pemenuhan kewajiban anggaran tersebut. Akibatnya, alokasi anggaran yang seharusnya difokuskan untuk fungsi pendidikan utama setiap tahun terus tergerus oleh kebutuhan kementerian dan lembaga lain yang turut menarik porsi dari anggaran pendidikan.

Secara konseptual, alokasi anggaran pendidikan pada K/L pada dasarnya dimanfaatkan untuk pelatihan dan pendidikan yang berkaitan dengan penyelenggaraan administrasi negara, termasuk urusan pemerintahan, pertahanan, kesehatan, hingga pembangunan infrastruktur dasar (Juanda, 2021). Di sisi lain, UNESCO (dalam Juanda, 2021, hlm. 9) menegaskan bahwa tujuan hakiki pendidikan adalah "*to mould the character and mind of the young generation*", yakni pembentukan karakter dan kapasitas intelektual generasi muda secara menyeluruh. Pertautan dua orientasi yang bertolak belakang ini memperlihatkan adanya pergeseran makna pendidikan dalam kebijakan fiskal negara, dari instrumen pemanusiaan dan pembebasan individu menjadi sekadar mekanisme teknokratis untuk memenuhi kebutuhan birokrasi dan keberlangsungan administratif negara.

Selain pergeseran makna pendidikan, penempatan program yang bertentangan dengan tujuan pendidikan juga tidak sesuai dengan standar internasional dalam pengelolaan anggaran pendidikan. Berdasarkan *Classification of the Functions of Government* (COFOG) yang ditetapkan oleh United Nations (1999) melalui International Monetary Fund (IMF), alokasi anggaran pendidikan dibagi menjadi delapan subfungsi sebagai kerangka dasar.

Tabel 4. Klasifikasi Anggaran Pendidikan Menurut COFOG United Nations

Subfungsi	Interpretasi
Pre-primary and primary education	Meliputi pelayanan, administrasi, dan dukungan terhadap pendidikan pra sekolah dan pendidikan dasar.
Secondary education	Pelayanan, administrasi, beasiswa, hibah, dan dukungan keuangan bagi siswa di tingkatan pendidikan menengah pertama, menengah atas umum, kejuruan, atau teknis.
Post-secondary non-tertiary education	Pelayanan, biaya administrasi, pengawasan, dan dukungan finansial bagi peserta didik pasca-menengah tapi belum universitas, seperti pelatihan kejuruan atau diploma I–II.
Tertiary education	Biaya operasional, beasiswa, hibah, hingga pinjaman mahasiswa untuk pendidikan tinggi, pascasarjana, dan doktoral.
Education not definable by level	Biaya administrasi dan dukungan lembaga dalam program yang tidak dikategorikan, seperti pelatihan vokasional umum, kursus literasi, atau pengembangan budaya.
Subsidiary services to education	Layanan pendukung pendidikan, seperti transportasi sekolah, asrama, kantin, atau layanan administrasi pendidikan.
R&D Education	Penelitian dan pengembangan di bidang pendidikan.

Education n.e.c. (not elsewhere classified)	Kegiatan pendidikan lainnya yang tidak termasuk kategori di atas, misalnya pengelolaan sistem pendidikan nasional.

Sumber: United Nations (2000)

Berdasarkan kerangka tersebut, program MBG yang ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan gizi masyarakat usia sekolah tidak memiliki keterkaitan langsung dengan peningkatan mutu layanan pembelajaran. Secara konseptual, pemenuhan gizi tidak termasuk dalam *core outcome* sektor pendidikan, seperti peningkatan kemampuan literasi, numerasi, maupun penguatan kompetensi guru. Praktik memasukkan program ini ke dalam klasifikasi anggaran pendidikan menunjukkan terjadinya perluasan makna yang problematis, di mana batas antara kebijakan sosial dan kebijakan pendidikan menjadi kabur.

Situasi yang sama tampak pada pembiayaan PTKL serta berbagai program pelatihan K/L, yang secara substansi berorientasi pada kebutuhan internal birokrasi negara. Penempatan belanja tersebut dalam pos anggaran pendidikan bertentangan dengan semangat COFOG, yang secara normatif dirancang untuk menopang partisipasi publik dalam proses belajar, bukan untuk memfungsikan anggaran pendidikan sebagai instrumen reproduksi aparatur negara.

Dalam kerangka evaluasi APBN sektor pendidikan, situasi ini menegaskan urgensi penataan ulang arsitektur penganggaran agar lebih berorientasi pada keadilan dan ketepatan peruntukan. Anggaran pendidikan semestinya dikembalikan pada mandat konstitusionalnya sebagai instrumen pemerataan kualitas layanan belajar, terutama bagi kelompok rentan dan wilayah tertinggal, bukan sebagai ruang perluasan program lintas sektor yang kurang relevan dengan tujuan pedagogis. Tanpa koreksi serius terhadap desain fiskal pendidikan, peningkatan belanja negara hanya akan memperlebar jurang antara besaran anggaran dan dampak riilnya terhadap kualitas manusia Indonesia.

4. Rekomendasi

Berdasarkan analisis hasil temuan penelitian yang telah dijabarkan sebelumnya, penelitian ini menegaskan bahwa persoalan utama tidak terletak pada

keterbatasan fiskal, melainkan pada distorsi prioritas dan kesalahan alokasi. Alih-alih menjadi motor transformasi kualitas SDM, *mandatory spending* 20% APBN justru terbebani oleh program-program politis dan birokratis yang tidak berkorelasi langsung dengan capaian pembelajaran (*learning outcomes*). Oleh karena itu, untuk tata kelola APBN pendidikan yang lebih baik, kami merumuskan tiga rekomendasi strategis sebagai berikut:

4.1. Pemurnian Nomenklatur Anggaran Pendidikan: Keluarkan Beban MBG dan Sekolah Kedinasan

Pemerintah harus segera melakukan koreksi fundamental terhadap definisi *fungsi pendidikan* dalam postur APBN.

(1) Pemisahan Program MBG

Program MBG harus dikeluarkan dari pos anggaran pendidikan 20%. Secara substansi, MBG merupakan program intervensi kesehatan dan perlindungan sosial (*social safety net*), bukan layanan pendidikan. Pembebanan MBG pada anggaran pendidikan terbukti menciptakan *crowding-out effect* yang menggerus alokasi untuk beasiswa (PIP/KIP-K) dan infrastruktur sekolah. Kami merekomendasikan agar pembiayaan MBG dialihkan ke pos Anggaran Kesehatan atau Perlindungan Sosial.

(2) Restrukturisasi PTKL

Beban anggaran Sekolah Kedinasan harus dikeluarkan dari mandatori 20% pendidikan nasional dan dikembalikan sepenuhnya kepada anggaran operasional K/L yang menaunginya. Hal ini diperlukan untuk menghentikan ketimpangan alokasi per mahasiswa yang sangat mencolok antara mahasiswa kedinasan (calon birokrat) dengan jutaan mahasiswa di PTN/PTS, serta mencegah eksklusivitas penggunaan dana publik.

4.2. Realokasi Fiskal untuk "Darurat Pendidikan": Guru dan Infrastruktur

Ruang fiskal yang tercipta dari pemurnian nomenklatur di atas (poin 4.1) wajib direalokasikan secara terikat (*earmarked*) untuk menyelesaikan dua krisis fundamental pendidikan yang selama ini terabaikan:

(1) Peningkatan Kesejahteraan Guru Non-ASN

Pemerintah harus mengalihkan dana yang terselamatkan untuk menstandarisasi upah guru honorer agar setara dengan UMR yang layak, serta mempercepat proses pengangkatan PPPK. Tidak boleh ada lagi guru yang dibayar di bawah standar kelayakan hidup di saat anggaran pendidikan mencapai ratusan triliun.

(2) Revitalisasi Total Infrastruktur 3T

Realokasi anggaran harus difokuskan pada perbaikan 60,3% ruang kelas SD yang rusak, pemenuhan akses listrik dan internet di sekolah daerah 3T, serta penyediaan laboratorium yang memadai. Fokus belanja harus digeser dari "belanja habis pakai" seperti makanan menjadi "belanja modal" seperti aset fisik dan SDM yang berdampak jangka panjang.

4.3. Penguatan Akuntabilitas dan Transparansi Partisipatif

Mengingat besarnya potensi inefisiensi dan kebocoran anggaran, mekanisme pengawasan tidak boleh lagi bersifat searah (*top-down*), melainkan harus melibatkan publik secara aktif.

(1) Transparansi Belanja Pendidikan (*Open Budget*)

Kementerian Keuangan bersama Kemendikdasmen dan Kemendiktisaintek perlu menyediakan dashboard anggaran pendidikan yang terintegrasi dan *real-time*. Publik berhak mengetahui rincian belanja hingga ke level satuan pendidikan untuk mencegah penumpang gelap anggaran.

(2) Evaluasi Berbasis Kinerja (*Outcome-Based*)

Mengubah paradigma pertanggungjawaban anggaran dari sekadar "realisasi serapan" menjadi "capaian mutu". Setiap rupiah yang dialokasikan harus dapat dipertanggungjawabkan dampak konkretnya terhadap peningkatan skor PISA, angka partisipasi kasar (APK), dan indeks literasi-numerasi. Program yang tidak berdampak signifikan pada mutu pembelajaran harus dievaluasi atau dihentikan (moratorium).

PENUTUP

Kajian ini menunjukkan bahwa problem utama dalam tata kelola anggaran pendidikan Indonesia bukan sekadar persoalan nominal alokasi, melainkan pada distorsi orientasi kebijakan fiskal yang mengaburkan fungsi pendidikan itu sendiri. Program seperti Makan Bergizi Gratis (MBG), meskipun berangkat dari niat baik untuk meningkatkan kualitas gizi anak, justru memperlihatkan bagaimana kebijakan fiskal dapat kehilangan fokus ketika tidak disusun berdasarkan analisis kebutuhan pendidikan yang komprehensif dan berkeadilan. Ketimpangan akses pendidikan, rendahnya kualitas tenaga pendidik, serta buruknya infrastruktur belajar menjadi bukti bahwa anggaran yang besar belum tentu berbanding lurus dengan peningkatan mutu. Dalam konteks ini, negara perlu melakukan reformulasi menyeluruh terhadap kebijakan *mandatory spending* sektor pendidikan agar berorientasi pada peningkatan kualitas pembelajaran, kesejahteraan guru, dan perluasan akses pendidikan tinggi yang setara.

Di masa depan, pemisahan program non-pendidikan dari pos anggaran pendidikan perlu dilakukan agar fungsi pendidikan tidak menjadi sekedar alat politik fiskal. Transparansi dan akuntabilitas publik juga harus diperkuat melalui mekanisme partisipatif, baik di tingkat perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi kebijakan. Dengan demikian, pendidikan tidak lagi sekadar menjadi angka dalam tabel APBN, melainkan menjadi instrumen nyata bagi pembangunan manusia Indonesia yang berpengetahuan, berkarakter, dan berdaya saing. Hanya melalui kebijakan fiskal yang adil dan berorientasi pada kualitas, amanat konstitusi “mencerdaskan kehidupan bangsa” dapat benar-benar terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

Adelya, B. (2024, November 25). Kesejahteraan guru honorer di Indonesia. *Detakalinea.* https://detakalinea.fisip.unand.ac.id/index.php/joomlart-content/list-all-categories/19-berita/82-kesejahteraan-guru-honorer-di-indonesia

Aranditio, S. (2025, Agustus 6). Pemerintah Beri Bantuan Guru Non-ASN dan Nonformal Rp 300.000 Per Bulan. *Kompas.Id.* https://www.kompas.id/artikel/pemerintah-beri-bantuan-guru-non-asn-dan-non-formal-rp-300000-per-bulan

Danu Damarjati. (2025, September 16). 8.018 Dapur MBG sudah beroperasi, anggaran rp 15,7 miliar terserap. *Kompas.Com.* https://nasional.kompas.com/read/2025/09/16/08493311/8018-dapur-mbg-sudah-beroperasi-anggaran-rp-157-miliar-terserap

Detik.com. (2025). Besaran KIP-Kuliah dipangkas separuh, DPR: Mahasiswa terancam — PTS makin terbebani. Detik.com. https://www.detik.com/edu/beasiswa/d-8126411/besaran-kip-kuliah-dipangkas-separuh-dpr-mahasiswa-terancam-pts-makin-terbebani

Gaventa, J., & Valderrama, C. (1999). Participation, citizenship and local governance. Institute of Development Studies (IDS), Brighton. https://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf

Indonesia Corruption Watch. (2024, Agustus 30). *Makan Gratis Pakai Anggaran Pendidikan: Tipu-Tipu Pemenuhan 20% APBN untuk Pendidikan.* ICW. https://antikorupsi.org/id/makan-gratis-pakai-anggaran-pendidikan-tipu-tipu-pemenuhan-20-apbn-untuk-pendidikan

Institute for Demographic and Poverty Studies. (2024, Mei 22). *Survei IDEAS: 74 Persen Guru Honorer dibayar Lebih Kecil dari Upah Minimum Terendah Indonesia.* Ideas. https://ideas.or.id/2024/05/22/survei-ideas-74-persen-guru-honorer-dibayar-lebih-kecil-dari-upah-minimum-terendah-indonesia/

Jayani, D. H. (2022, Januari 12). *52% Guru di Indonesia Berstatus PNS*. Databoks. https://databoks.katadata.co.id/pendidikan/statistik/9c2b4b1d4653dec/52-guru-di-indonesia-berstatus-pns

Kabar Aktual. (2025, Agustus 23). Sri Mulyani Stop Anggaran Pendidikan untuk Sekolah Kedinasan. *Kabar Aktual*. https://kabaraktual.id/2025/08/23/sri-mulyani-stop-anggaran-pendidikan-untuk-sekolah-kedinasan/

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2025, Mei 26). *SSGI 2024: Prevalensi stunting nasional turun menjadi 19,8%*. Kemkes. https://kemkes.go.id/id/ssgi-2024-prevalensi-stunting-nasional-turun-menjadi-198

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2023). *Informasi APBN 2023*. Direktorat Jenderal Aggaran. https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/6439fa59-b28e-412d-adf5-e02fdd9e7f68/Informasi-APBN-TA-2023.pdf?ext=.pdf&utm

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025, Agustus 15). [LIVE] - KONFERENSI PERS: RAPBN DAN NOTA KEUANGAN 2026. [Video]. https://www.youtube.com/live/6oVKy6o2q4g

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025, Januari 6). *Wamenkeu Suahasil : Belanja Negara 2024 sebagai Shock Absorber dan Agent of Development*. Kemenkeu. https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Wamenkeu-Suahasil-Belanja-Negara-2024

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025). *Buku II: Nota Keuangan RAPBN Tahun Anggaran 2026*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/0d55974c-45ad-48f4-8db3-3804b37d195e/Buku-II-Nota-Keuangan-RAPBN-TA-2026.pdf?ext=.pdf

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025). *Informasi APBN 2025*. Direktorat Jenderalaggaran. https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/c4cc1854-96f4-42f4-95b8-94cf49a46f10/Informasi-APBN-Tahun-Anggaran-2025.pdf?ext=.pdf

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). Kajian Tata Kelola: Perguruan Tinggi Kementerian Lain (PTKL). Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Direktorat Penelitian dan Pengembangan. https://cms.kpk.go.id/storage/7825/Kajian-PTKL-(2018).pdf.pdf.pdf.pdf

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2024). Kajian identifikasi potensi korupsi pada anggaran pendidikan. KPK. https://cms.kpk.go.id/storage/7316/Laporan-Kajian-Anggaran-Pendidikan-2024.pdf

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2024). *Laporan Tahunan KPK 2024: Sinambung Misi Di Tengah Transisi.* Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Tim Laporan Tahunan KPK. https://cms.kpk.go.id/storage/7108/Laporan-Tahunan-KPK-2024-Digital.pdf

Kraay, A. C. (2018). *Methodology for a World Bank Human Capital Index* (Policy Research Working Paper No. 8593). The World Bank. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/841571538503209726-0140022018/render/HCIMethodologyPaper14Sept2018.pdf

Mardianti, D. L. & Amirullah. (2025, Agustus 23). Sekolah kedinasan tak akan lagi pakai anggaran pendidikan 20 persen. *PT Tempo Inti Media.* https://www.tempo.co/politik/sekolah-kedinasan-tak-akan-lagi-pakai-anggaran-pendidikan-20-persen-2062162

New Indonesia. (2025, Juli 26). *Kesenjangan dana pendidikan, sekolah kedinasan dimanjakan.* New Indonesia. https://www.new-indonesia.org/kesenjangan-dana-pendidikan-sekolah-kedinasan-dimanjakan/

Radytia, A. A. (2023, April 12). 5 (Lima) Prinsip Good Governance dalam Pengurusan Piutang Negara. Website DJKN. https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/16062/5-Lima-Prinsip-Good-Governance-dalam-Pengurusan-Piutang-Negara.html

Republik Indonesia. (1999, Mei 19). Undang-undang (UU) Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Republik Indonesia. (2003). Undang-undang (UU) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia

Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/uu-17-tahun-2003

Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://peraturan.bpk.go.id/details/40694

Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5. https://jdih.kemenkeu.go.id/api/download/b632633c-df8f-4817-b662-904325b8e324/1TAHUN2004UU.pdf

Republik Indonesia. (2010). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pp-90-tahun-2010

Republik Indonesia. (2010). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pp-90-tahun-2010

Republik Indonesia. (2013). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://peraturan.bpk.go.id/Details/5377/pp-no-45-tahun-2013

Republik Indonesia. (2017). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://peraturan.bpk.go.id/Details/51467

Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 111 Tahun 2021 tentang Dana Abadi di Bidang Pendidikan. Lembaran Negara Republik

Indonesia. https://peraturan.bpk.go.id/Details/189813/perpres-no-111-tahun-2021

Republik Indonesia. (2022). Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi oleh Kementerian Lain dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian. Lembaran Negara Republik Indonesia

Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://peraturan.bpk.go.id/Details/195696/uu-no-1-tahun-2022

Republik Indonesia. (2024, Oktober 17). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://peraturan.bpk.go.id/Details/304894/uu-no-62-tahun-2024

Republik Indonesia. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia & Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. (2005, 20 Januari). *Surat Edaran Bersama Nomor 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166 SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang.*

Republik Indonesia. Kementerian Keuangan. (2023, 20 Juni). Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2023 tentang Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia. https://jdih-old.kemenkeu.go.id/download/f0614335-ba08-4b1d-b925-08e710c3cc76/2023pmkeuangan062.pdf

Ridwan, A. (2025, Agustus 29). *Gaji guru honorer rendah, tantangan utama pendidikan RI menurut pemuda.* Databoks. https://databoks.katadata.co.id/pendidikan/statistik/68b10129b33e7/gaji-guru-honorer-rendah-tantangan-utama-pendidikan-ri-menurut-pemuda

Tempo. (2025). Kemendikdasmen: 10 Ribu Sekolah di Daerah 3T Rusak. Tempo. https://www.tempo.co/politik/kemendikdasmen-10-ribu-sekolah-di-daerah-3t-rusak-1215116

Tilaar, H. A. R. (2002). *Perubahan sosial dan pendidikan: Pengantar pedagogik transformatif untuk Indonesia.* PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Center for Education and Community Development Studies.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (2002). *UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Perubahan Keempat* [PDF]. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. https://www.mkri.id/public/content/profil/kedudukan/UUD_1945_Perubahan%204.pdf

United Nations Development Programme. (n.d.). Human Development Index (HDI) – Data Center. Human Development Reports. https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index

Validnews. (2025, 2 Mei). Ruang kelas rusak bertambah. https://www.validnews.id/nasional/ruang-kelas-rusak-bertambah

Wakang, A. A., & Ernis, D. (2024, Juni 15). Sengkarut pengelolaan dana sekolah kedinasan, ini berbagai temuan KPK. *PT Tempo Inti Media.* https://www.tempo.co/politik/sengkarut-pengelolaan-dana-sekolah-kedinasan-ini-berbagai-temuan-kpk-48921

Wijayanti, A., & Selawati, B. A. (n.d). Perbaikan Kebijakan Tata Kelola Perguruan Tinggi Kedinasan. Jurnal Anti Korupsi, 6 (1), 73-91. https://doi.org/10.32697/integritas.v6i1.583

Yaputra, H., & Hantoro, J. (2025). MPR Desak Pemerintah Keluarkan Anggaran Sekolah Kedinasan dari 20 Persen APBN Pendidikan. PT Tempo Inti Media. https://www.tempo.co/politik/mpr-desak-pemerintah-keluarkan-anggaran-sekolah-kedinasan-dari-20-persen-apbn-pendidikan-2056726

Yonatan, A. Z. (2025, September 4). *Gaji Guru Jadi Top Isu Pendidikan Indonesia versi Anak Muda.* GoodStats. https://goodstats.id/article/gaji-guru-jadi-top-isu-pendidikan-indonesia-versi-anak-muda-QghJp

Yonatan, A. Z. (2025a, Juli 5). *Miris, Lebih dari 60% Ruang Kelas SD Rusak pada Tahun Ajaran 2024/2025.* GoodStats. https://goodstats.id/article/miris-lebih-dari-60-ruang-kelas-sd-rusak-pada-tahun-ajaran-2024-2025-AN1sS

Yulianti, C. (2024, Mei 21). Survei: 74% Guru Honorer Punya Gaji di Bawah UMK, Sampai Utang untuk Hidup. *Detikcom.* https://www.detik.com/edu/sekolah/d-7350939/survei-74-guru-honorer-punya-gaji-di-bawah-umk-sampai-utang-untuk-hidup

Yulianti, C. (2025, September 23). Besaran KIP Kuliah dipangkas separuh, DPR: Mahasiswa terancam, PTS makin terbebani. *Detikcom.* https://www.detik.com/edu/beasiswa/d-8126411/besaran-kip-kuliah-dipangkas-separuh-dpr-mahasiswa-terancam-pts-makin-terbebani

Zulfikar, F. (2025, September 23). Resmi! MBG Dapat Rp 335 T dari APBN 2026, Ambil Jatah Anggaran Pendidikan Rp 223 T. *Detikcom.* https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-8126284/resmi-mbg-dapat-rp-335-t-dari-apbn-2026-ambil-jatah-anggaran-pendidikan-rp-223-t